



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**Bogotá, D. C.**, veintiocho (28) de abril de dos mil veintidós (2022)

**Radicación núm.:** 47001 23 31 000 **2012 00414 01**

**Actor:** Nicolás Arango Vélez

**Demandado:** Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

**Tesis:** La sentencia de primera instancia se pronunció sobre el objeto de la *litis* y la *causa petendi*.

No es cierto que el Tribunal motivó indebidamente la sentencia de primera instancia al considerar que el Alcalde de Santa Marta se encontraba habilitado para expedir el acto enjuiciado con el fin de combatir el fenómeno del mototaxismo.

No son nulas las disposiciones contenidas en un acto administrativo por medio de las cuales un ente territorial estableció unas medidas de restricción en determinados horarios o de pico y placa para la movilidad de motocicletas, motocarros, mototriciclos, motociclos y cuatrimotos en la ciudad de Santa Marta.

No son nulas por desconocer el derecho de libertad de locomoción las disposiciones contenidas en un acto administrativo por medio de las cuales un ente territorial estableció unas medidas de prohibición de acompañante en motocicletas, motocarros, mototriciclos, motociclos y cuatrimotos y exceptuó del cumplimiento de dicha medida a miembros las entidades oficiales, notificadores, citadores de la Rama Judicial, Magistrados, Jueces y periodistas, si no son consecuentes con los objetivos perseguidos por la administración.

Son nulas por falsa motivación las disposiciones contenidas en un acto administrativo por medio de las cuales un ente territorial estableció unas medidas de prohibición de acompañantes o parrilleros en motocicletas, motocarros, mototriciclos, motociclos y cuatrimotos y las excepciones a ésta, si no existe motivación suficiente que conduzca a limitar el derecho de locomoción.

**SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA**

---



La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 26 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

## I.LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad simple consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), el ciudadano Nicolás Arango Vélez interpuso demanda en contra del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta<sup>1</sup>.

### 1.1. Pretensiones

#### **“III.- PRETENSIONES**

*Que se declare la nulidad de los artículos 5, artículo 6 inciso primero y párrafos 1, 2, y 3, artículo 8, aparte del artículo 10, del Decreto número 104 del catorce (14) de mayo del año dos mil doce (2012)”<sup>2</sup>.*

### 1.2. Acto cuestionado

A continuación, se transcribirá el Decreto 104 del 14 de mayo de 2012, “*Por medio del cual se toman medidas para el ordenamiento del tránsito de vehículos tipo motocicletas, motociclos, motocarros y cuatrimotos en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*”, proferido por el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

#### **“DECRETO NÚMERO 104 Fecha: 14 de mayo de 2012**

*“Por medio del cual se toman medidas para el ordenamiento del tránsito de vehículos tipo motocicletas, motociclos, motocarros y cuatrimotos en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”*

#### **EL ALCALDE DEL DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO DE SANTA MARTA.**

*En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las previstas en el artículo 315, numeral 2º de la Constitución Política, la Ley 105*

<sup>1</sup> Visible a folios 1 a 38 del Cuaderno del Tribunal.

<sup>2</sup> Visible a folio 7 *ibídem*.



de 1993, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, la Ley 336 de 1996, el Código Nacional de Tránsito y Terrestre, y

### **CONSIDERANDO**

*Que el artículo 24 de la Constitución Política reconoce el derecho a la libre circulación, derecho que puede ser limitado de conformidad con la Ley;*

*Que es deber constitucional del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por otro su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

*Que la Ley 105 de 1993 consagra en su artículo 2, literales b) y e) como principios fundamentales del transporte el de intervención del Estado, que corresponde a la planeación, control, regulación y vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas por parte del Estado, y el de la seguridad de las personas, el cual constituye prioridad del sistema y del sector transporte;*

*Que la Ley 136 de 1994, dispone en el numeral 1º del artículo 3 que son funciones de los municipios administrar sus asuntos y prestar los servicios que determine la ley;*

*Que son atribuciones del Alcalde cumplir y hacer cumplir la ley, conserve el orden público y dirigir la acción administrativa del Distrito;*

*Que el Alcalde del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en su calidad de autoridad de tránsito en virtud de lo previsto por los artículos 6, 7 y 119 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, le corresponde adoptar medidas necesarias para regular el tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, con el fin de disminuir los índices de accidentalidad y la calidad del medio ambiente.*

*Que el artículo 1 del Decreto Nacional 2961 de 2006, modificado por el Decreto 4116 de 2008, dispone que en los distritos donde se esté "... desarrollando una modalidad ilegal de servicio público de transporte de pasajeros utilizando la movilización de motociclistas, dicha autoridad deberá tomar las medidas necesarias para restringir la circulación de acompañantes o parrilleros, por zonas de su jurisdicción o en horarios especiales, de acuerdo con la necesidad", por periodos iguales o inferiores a un (1) año;*

*Sumado a lo anterior, la problemática actual de criminalidad y delincuencia en el Distrito, ocurrida en los últimos periodos ha producido un incremento notable de los delitos contra la vida y la integridad personal (homicidios) y contra el patrimonio económico (hurtos); por tanto se hace necesario determinar mecanismo de control que permitan contrarrestar los índices de violencia criminal, encaminado a la protección de la integridad física y moral de las personas y convivencia en democracia, necesaria para el beneficio de la comunidad;*

*Que en el marco constitucional y legal aplicable se han ponderado las medidas que se adoptan mediante este decreto, teniendo en cuenta criterios de necesidad, eficiencia, proporcionalidad y racionalidad:*

*Que en mérito de lo expuesto,*

### **DECRETA:**



**Artículo 1.** Objeto. Este decreto tiene como objeto regular la modalidad de vehículo tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos y adoptar las medidas necesarias para disminuir los índices de congestión vehicular y de violencia en el Distrito de Santa Marta.

**Artículo 2.** Finalidad. La finalidad de la implementación del “pico y placa” y otras medidas, es mejorar la movilidad en el casco urbano, especialmente en el Centro Histórico del Distrito de Santa Marta.

**Artículo 3.** Ámbito de aplicación. Este Decreto se aplica a los vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos, que circulen en el área urbana de la jurisdicción del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, independientemente del lugar en el que estén matriculados los mismos.

**Artículo 4.** Restricción de vehículos. Restrínjase la circulación y tránsito de vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos en el área urbana del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en el horario comprendido entre las 7:00 a.m. y las 7:00 p.m., según el último dígito de la placa de cada vehículo, de la siguiente manera:

|           |         |
|-----------|---------|
| LUNES     | 1-2-3-4 |
| MARTES    | 5-6-7-8 |
| MIÉRCOLES | 9-0-1-2 |
| JUEVES    | 3-4-5-6 |
| VIERNES   | 7-8-9-0 |

**Artículo 5.** Restricción de circulación en horario nocturno. Restrínjase la circulación y tránsito de vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos en el área urbana del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta todos los días de la semana, en el horario comprendido entre las 12:00 a.m. y las 04:00 a.m.

**Artículo 6.** Restricción de circulación con acompañante y/o parrillero. Restrínjase la circulación y tránsito de acompañante y/o parrillero, en vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos, desde la carrera primera (1ª) hasta la avenida del ferrocarril y desde la calle diez (10) hasta la calle veintinueve (29) de la ciudad de Santa Marta y en el sector turístico del Rodadero, en el área comprendida entre la carrera 1ª hasta la carrera 4ª y entre la calle 5ª hasta la calle 20; todos los días de la semana incluyendo festivos.

**Parágrafo 1.** Permitir solamente como corredor la circulación de los vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos por la carrera quinta (5ª) desde la calle veintinueve (29) o avenida del Río hasta la calle veinticuatro (24) y sobre la carrera cuarta (4ª) desde la calle veintinueve (29) o avenida del Río hasta la calle veinte cuatro (Sic) (24), e igualmente desde la calle veinticuatro (24) entre la avenida ferrocarril y la carrera cuarta (4ª) con calle veinticinco (25).

**Parágrafo 2.** De conformidad con lo dispuesto en este artículo, entiéndase que la restricción aquí señaladas para el sector turístico del Rodadero aplica dentro de la nomenclatura vial de este sector, exceptuándose de la misma la vía principal que conduce de Santa Marta hacia el Rodadero.



**Parágrafo 2.** (Sic) Restrínjase la circulación y tránsito de acompañante y/o parrillero hombre en vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos en todo el perímetro urbano del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta en el horario comprendido entre las 7:00 p.m. y las 04:00 a.m.

**Parágrafo 3.** Restrínjase la circulación y tránsito de acompañante y/o parrillero, en vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos en todo el perímetro urbano del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta en los siguientes casos:

- Niños y niñas menores de 10 años.
- Mujeres en estado de embarazo
- Adulto mayor.

**Parágrafo 4.** Los propietarios, conductores o tenedores de vehículos tipo motocicletas, motocarros, mototriciclos y cuatrimotos que presten el servicio público de pasajeros o servicio no autorizado serán sancionados en la forma prevista en el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010:

1. Por primera vez: Multa equivalente a 15 salarios mínimos legales diarios vigentes; adicionalmente, inmovilización del vehículo por el término de cinco días.
2. Por segunda vez: Multa equivalente a 15 salarios mínimos legales diarios vigentes; adicionalmente, inmovilización del vehículo por veinte (20) días.
3. Por tercera vez: Multa equivalente a 15 salarios mínimos legales diarios vigentes; adicionalmente, inmovilización del vehículo por cuarenta.

**Artículo 7.** Prohibición de estacionamiento. Prohíbese el estacionamiento de vehículos tipo motocicletas, motociclos, motocarros y cuatrimotos, desde la carrera primera (1ª) hasta la carrera nueve (9) y desde la calle diez (10) hasta la calle veinticuatro (24) todos los días de la semana incluyendo festivos.

**Parágrafo 1.** Prohibición de estacionamiento. Prohíbese el estacionamiento de vehículos a los que se refiere este decreto en andenes, zonas verdes, vías arterias y otras zonas públicas de la ciudad.

**Artículo 8.** Restricción de circulación los días 10 y 25. Restringir la circulación de vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos en todo el perímetro urbano del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta los días 10 y 25 de cada mes, desde las 4:00 a.m. hasta las 12:00 a.m., incluyendo además para estos días la restricción del artículo quinto (5º).

**Artículo 9.** Elementos de seguridad. Todo conductor de tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos deberá portar de manera permanente casco protector conforme a las especificaciones legales; y a partir de 18:00 horas hasta las 6:00 horas del día siguiente será obligatorio el uso de chaleco reflectivo sin excepción alguna.

**Artículo 10.** Excepciones. Exceptúense de las prohibiciones contenidas en los artículos anteriores a los vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos utilizados por los miembros de las fuerzas armadas de Colombia, Policía Nacional, Agencia Nacional de Inteligencia (Antiguo DAS), Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI), entidades oficiales, autoridades de



*tránsito, Fiscalía General de la Nación, personal de los organismos de socorro, notificadores y citadores de la rama judicial, magistrados y jueces, periodistas, vehículos pertenecientes al Cuerpo de Bomberos, empresa de vigilancia, departamento de seguridad adscritos a la superintendencia de vigilancia y seguridad privada, funcionarios de la Procuraduría, Contraloría y Defensoría del Pueblo, y empresas operadoras de servicios públicos domiciliarios.*

**Parágrafo 1.** *Exceptúense igualmente las motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos adaptadas para el servicio de una persona con discapacidad y que sea utilizada por ella, siempre y cuando porten su licencia de conducción, y este (Sic) matriculada en la categoría respectiva.*

**Parágrafo 2.** *Exceptúense igualmente a las motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos extranjeras que se encuentren de paso por la ciudad de Santa Marta y aquella que pasen de más de 600cc; siempre y cuando porten su licencia de conducción y debida documentación.*

**Artículo 11.** *Facultades. Facúltese al Director de la Unidad Técnica de Control Vigilancia y Regulación de Tránsito y Transporte del Distrito para expedir permisos especiales sobre las restricciones establecidas en este Decreto, siempre que cumplan con los requisitos exigidos por dicha entidad.*

**Artículo 12.** *Sanciones por incumplimiento. El conductor que infrinja lo preceptuado en el presente Decreto incurrirá en las sanciones pecuniarias y de inmovilización del vehículo en los casos a que haya lugar de conformidad con lo establecido en la ley Colombiana y la resolución No. 3027 del 26 de junio de 2010, "Por la cual se actualiza la codificación de las infracciones de tránsito, de conformidad con lo establecido en la ley 1383 de 2010, se adopta el manual de funciones y se dictan otras disposiciones".*

### **Disposiciones finales**

**Artículo 13.** *Remisión de copias. Remítase copias de este Decreto al Comandante del Departamento de Policía del Magdalena y al Comandante de la Policía de Tránsito de Santa Marta, para lo de su competencia y fines pertinentes. De igual manera la Unidad Técnica de Control Vigilancia y Regulación de Tránsito y Transporte adelantará la divulgación de este Decreto por medios masivos de comunicación.*

**Artículo 14.** *Vigencia y derogatorias. Este Decreto rige a partir de su publicación, tiene vigencia de un (1) año, deroga el Decreto Distrital 044 de 2012 y todas las disposiciones que le sean contrarias.<sup>3</sup> (Los apartes subrayados corresponden a lo demandado).*

### **1.3. Normas violadas y concepto de violación**

Como normas infringidas, se señalaron las previstas en los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 11, 13, 16, 21, 24, 25, 29 y 333 de la Constitución Política, 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 22 de la Convención Americana de Derechos

<sup>3</sup> Visible a folios 113 a 118 *ibídem*.



Humanos. Así como los principios constitucionales de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad.

A continuación, se realiza una síntesis del concepto de violación esgrimido:

### **1.3.1. “Infracción de las normas en que debe fundarse el acto, inconstitucionalidad del Acto”<sup>4</sup>**

Afirmó que el uso de motocicletas se ha convertido en el único medio de sustento y transporte para más de cuatro (4) millones de personas en el país y el de su núcleo familiar. En esa línea, indicó que dicha clase de vehículos dejó de ser un medio de transporte eficiente y económico y se convirtió en una herramienta de trabajo para cientos de miles de personas.

Tras citar un estudio realizado por el Comité de Ensambladoras de Motocicletas Japonesas compuestos por las compañías Auteco, Kawasaki, Fanalca, Honda, Incolmotos – Yamaha, Suzuki moto de Colombia y un informe elaborado por el Fondo de Prevención Vial sobre el perfil de los usuarios de vehículos tipo motocicletas, sostuvo que el grupo poblacional que se ve afectado con la prohibición contenida en el acto censurado está compuesto por un conjunto de ciudadanos vulnerables dada su precariedad económica, quienes, junto con su grupo familiar, *“sufren las penurias al tomarse medidas que restrinjan los derechos fundamentales expuestos en el capítulo referente a las normas violadas, por tanto los juicios de proporcionalidad, razonabilidad, y necesidad, definidos y delimitados por la Jurisprudencia Constitucional deben ser elaborados por quien adopta las medidas restrictivas, en este caso por el Alcalde de Santa Marta, con un rigor supremamente estricto, juicios que como lo expondré más adelante se obviaron”<sup>5</sup>.*

#### **1.3.1.1. “Naturaleza jurídica y alcance de los derechos principios fundamentales afectados con la prohibición impuesta mediante el decreto objeto de la presente acción, y concepto de afectación del mismo”<sup>6</sup>.**

<sup>4</sup> Visible a folio 11 *ibídem*.

<sup>5</sup> Visible a folio 17 *ibídem*.

<sup>6</sup> Visible a folio 18 *ibídem*.



- **“Derecho a la libertad de locomoción o circulación y residencia”**

Sobre el citado derecho manifestó que el mismo tiene la naturaleza de fundamental y que se encuentra consagrado en el artículo 24 de la Carta Política y en diversas normas internacionales de derechos humanos, cuyo objeto es impedir que las autoridades estatales indebidamente puedan restringir o limitar la libre circulación dentro y fuera del territorio nacional. Resaltó que también está regulado en varios convenios y pactos internacionales, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Luego de hacer referencia a las sentencias T – 483 de 1999 y SU – 257 de 1997, proferidas por la Corte Constitucional, indicó que la libre circulación es un derecho fundamental que puede ser limitado por razones de orden público e interés general. Sin embargo, tales limitaciones deben ser acordes a los principios fundamentales de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad, sin que en ningún caso se pueda trasgredir su núcleo esencial.

Aseguró que las medidas restrictivas que se adoptaron en el decreto enjuiciado transgreden el aludido derecho fundamental, en la medida que se trata *“casi que de una prohibición absoluta del uso del vehículo como medio de transporte de colombianos de estratos bajos y medios”*, quienes lo utilizan para solventar sus necesidades de movilidad. Adicionalmente, explicó que aquellas determinaciones superan el ámbito local, debido a que se extienden a todos los ciudadanos que necesiten hacer usos de las vías, aun de manera transitoria.

Agregó que, aun cuando el alcalde del ente territorial accionado se encuentra facultado para restringir la circulación en esa jurisdicción bajo particulares circunstancias, el ejercicio de tal potestad no debe entenderse ilimitado.

- **“Derecho al trabajo y a la libre empresa”**

Afirmó que el derecho fundamental al trabajo está previsto en el artículo 25 Constitucional y que la Corte Constitucional, en sentencia C - 355 de 2003, manifestó que su protección es una obligación primordial del Estado, dado que del





ejercicio libre de las fuerzas laborales depende la estabilidad económica y social del país y la nivelación de las desigualdades que se presentan entre los asociados.

En ese orden, explicó que la prohibición contenida en el acto censurado implica una violación del núcleo esencial del derecho al trabajo de quienes se trasladan como conductores o acompañantes en motocicletas a sus lugares de trabajo, ya sea como empleados o como trabajadores independientes, por lo que el mismo se hace impracticable, al igual que el derecho a la libre empresa.

Luego de referirse a la sentencia C - 107 de 2002, expresó que, para la expedición del acto enjuiciado, la entidad demandada no tuvo en cuenta que gran parte de la comunidad deriva su sustento diario y productividad económica del transporte de motocicleta por diversos sitios en determinadas horas; en consecuencia, expresó que dicho vehículo es fundamental para el desempeño de actividades laborales y no un simple instrumento adyacente a su oficio.

- **“Derecho a la vida, a la salud y a la educación”**

Indicó que el derecho a la vida es el soporte sobre el cual se fundan los demás derechos. Así, explicó que estaba íntimamente ligado al derecho al trabajo; por ende, advirtió que, si se priva al ciudadano de su forma de ganarse el sustento diario, se impide de igual forma la alimentación de su núcleo familiar y su acceso a servicios esenciales, como el de salud y educación, y en esa medida se amenaza su supervivencia.

Señaló, a manera de ejemplo, que, si *“tenemos un trabajador que devenga el salario mínimo, y que reside en el Rodadero, siendo su lugar de trabajo Santa Marta, y a la postre trabaja en horario nocturno, ¿en cuánto puede ver reducido su ínfimo salario mínimo? Caso similar con el estudiante que no tiene ningún tipo de ingreso fijo, o el albañil que se transporta con su compañero, casos tan diversos, y a los cuales se les suma otra serie de factores como la dependencia familiar de sus ingresos, el estado de salud de su familia, y otra cantidad de circunstancias que podríamos sumar”*<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Visible a folio 24 *ibídem*.



- **“Derecho a la igualdad”**

Sostuvo que el mencionado derecho está contenido en el artículo 13 de la Carta Política, sobre el cual la Corte Constitucional hizo referencia a su alcance en la sentencia C – 022 de 1996.

Arguyó que el acto censurado tiene como objetivo prevenir la accidentalidad y mantener el orden público, al considerar que el mismo está siendo afectado por las personas que se transportan en motocicletas a quienes considera como potenciales “sicarios”. No obstante, precisó que las medidas instauradas en el acto enjuiciado vulneran flagrantemente el derecho a la igualdad, dado que no se aplican iguales restricciones para vehículos automóviles, buses, busetas, etc.

Asimismo, reprochó que se exceptuara de la aplicación de las normas enjuiciadas a los funcionarios públicos, periodistas y miembros de la Rama Judicial, sin que exista alguna razón para dicha discriminación. Adicionalmente, dijo que en el Decreto censurado no se menciona ningún estudio o cifra que demuestre que los conductores o acompañantes que se movilizan en motocicletas estén causando afectaciones al orden público en Santa Marta y el Rodadero, lo que significa que las medidas restrictivas se adoptaron sin el sustento fáctico que dé cuenta de su alteración y la relación causal entre esta circunstancia y el uso de motocicletas con acompañantes.

- **“Derecho a la honra”**

Expresó que también fue vulnerado el derecho a la honra, dado que con el acto enjuiciado se da la impresión de que tanto los motociclistas como sus acompañantes son criminales a quienes “se debe sacar de circulación, para que no puedan continuar cometiendo sus fechorías”<sup>8</sup>. Agregó que el acto demandado considera sin fundamento alguno que los motociclistas son personas deshonestas, cuya única finalidad es utilizar ese medio de transporte para cometer crímenes.

---

<sup>8</sup> Visible a folio 27 del Cuaderno del Tribunal.



Resaltó que la entidad demandada no tuvo en cuenta, por un lado, que estaba en presencia de un sector de la población que, dada sus condiciones de precariedad económica, son sujetos de una protección constitucional reforzada, y por otro, que con las medidas adoptadas en las disposiciones enjuiciadas se desconocen derechos fundamentales de especial relevancia dentro de la concepción del Estado Social de Derecho.

Añadió que, a efectos de determinar si las medidas adoptadas en las disposiciones demandadas se ajustaban o no a los postulados de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad y su concordancia con los núcleos esenciales de los derechos fundamentales en cuestión, era menester estudiar las causas que dieron lugar a su expedición. Así, señaló que en los considerandos del acto demandado se invocaron las facultades conferidas por los artículos 6, 7 y 119 del Código Nacional de Tránsito Terrestre para regular el tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con el fin de reducir la accidentalidad; asimismo, se aludió a la situación de criminalidad y delincuencia que se presenta en la ciudad de Santa Marta.

En ese sentido, en relación con el principio de proporcionalidad, aludió a que, de acuerdo con lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia T – 426 de 1992, los derechos fundamentales no son absolutos y, por lo tanto, son susceptibles de limitaciones, siempre que se salvaguarde su núcleo esencial. Así mismo, mencionó que esa Corporación judicial ha entendido que su juicio debe centrarse en verificar si: (i) la finalidad que implica el trato desigual es legítima; (ii) si la misma es necesaria para alcanzar el fin perseguido, y (iii) si no se sacrifican valores que tengan mayor peso que el fin que se pretende satisfacer.

Señaló que la medida censurada no era legítima, dado que no se propusieron fundamentos, hechos ciertos, concretos y puntuales de la afectación al orden público, sino que, por el contrario, la entidad demandada se limitó a decir que las disposiciones adoptadas tenían como objeto preservar el orden público. Además, censuró que no se hubiere aportado ninguna prueba que permitiera determinar un incremento de la criminalidad en la ciudad de Santa Marta como consecuencia del transporte por motocicleta.



Adujo que las medidas contenidas en las disposiciones enjuiciadas tampoco son idóneas ni útiles o apropiadas para la consecución del fin propuesto, dado que *“la delincuencia no se previene en ninguna medida mediante la prohibición impuesta, pues puede ser tan delincuente el parrillero o conductor de una motocicleta, como el político, conductor de otro vehículo, el profesional, el congresista, etc.”*<sup>9</sup>

En lo que tiene que ver con el elemento de necesidad de los juicios de proporcionalidad, sostuvo que el mismo comporta un examen de: (i) la elección de medios alternativos; (ii) examen de igual idoneidad del medio, y (iii) búsqueda del medio más benigno.

En ese orden, resaltó que el Alcalde de Santa Marta en ningún momento tuvo en cuenta algún medio distinto a la prohibición contenida en las normas enjuiciadas, como lo son, medidas pedagógicas, educación y aumento de la fuerza pública. En consecuencia, señaló que la entidad demandada debió hacer un estudio de las diversas posibilidades existentes y luego escoger la más benigna en aras de proteger a un grupo vulnerable como lo son los motociclistas.

Por último, se refirió a las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia el día 10 de abril de 2012, dentro del expediente con radicado 2009 – 00612; así como el 21 de mayo de 2012, dentro del proceso con número 2009 – 00608; providencias en las cuales, manifestó, fue declarada la nulidad de actos de contenido similar al aquí demandado, en los municipios de Medellín y Sabaneta, respectivamente.

### **1.3.2. “Falsa motivación del acto. Violación del debido proceso. Violación del Derecho de Defensa y Audiencia”<sup>10</sup>.**

Tras citar apartes de la sentencia T-108 de 2012, expedida por la Corte Constitucional, y los referidos fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Antioquia, arguyó que el acto enjuiciado incurrió en indebida motivación y por consiguiente violación directa de los derechos al debido proceso, audiencia y defensa, dado que la entidad demandada se limitó a citar las normas que a su juicio

<sup>9</sup> Visible a folio 29 del Cuaderno del Tribunal.

<sup>10</sup> Visible a folio 33 *ibídem*.



la facultaban para expedir las disposiciones enjuiciadas; y, por otro lado, sólo justificó su adopción sosteniendo que el fin de éstas era reducir los accidentes y la criminalidad.

Concluyó cuestionando “¿Con base en qué datos, estudios, cifras, estadísticas, estudios, o en qué otro soporte toma la decisión?, ¿porqué no reveló las cifras, datos, estadísticas, estudios, etc. que tuvo en cuenta?, ¿Cuál fue el estudio serio, concienzudo, científico que elaboró para ponderar si a medida era necesaria, proporcional, racional? Evidentemente todo esto lo obvio, tomando una medida sin la motivación requerida para medidas de esta índole”<sup>11</sup>.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta** contestó la demanda en los siguientes términos<sup>12</sup>:

2.1. Bajo el título de “EXCEPCIONES DE FONDO O MERITO (Sic)” propuso los medios exceptivos que denominó: (i) “IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD SIMPLE”; (ii) “ILEGITIMIDAD EN CAUSA POR ACTIVA”; (iii) “CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD ABSOLUTA DEL ACTO”.

2.1.1. Frente a la primera excepción manifestó que, si bien el artículo 137 del CPACA dispuso que toda persona podrá solicitar que se declare la nulidad de actos de carácter general, el aquí demandado no tiene esa naturaleza, puesto que está dirigido en “*contra*” de un grupo determinado de la población, conformado por los ciudadanos que se movilizan en motocicleta, ya sea como conductor o acompañante; razón por la cual, a su juicio, las disposiciones demandadas no tenían la connotación de generales, por lo que era improcedente el medio de control de nulidad.

2.1.2. En cuanto a la segunda excepción, adujo que en el presente asunto estaban legitimados para demandar el acto censurado el “*grupo individualizado, particular e*

<sup>11</sup> Visible a folio 35 *ibídem*.

<sup>12</sup> Visible a folios 148 a 152 *ibídem*.



*identificable de motociclistas y sus parrilleros”<sup>13</sup>, el cual fue afectado por las disposiciones censuradas. En ese orden, resaltó que “en el evento de ser ellos los supuestamente afectados por la vigencia y aplicabilidad de ese Decreto, ellos son los legitimados para accionar y no un tercero que como en el caso que nos ocupa, sin mandato o poder alguno y actuando a nombre propio, ejerza la acción”<sup>14</sup>.*

2.1.3. Finalmente, para sustentar la última de las excepciones propuestas, adujo que el Tribunal Administrativo de Magdalena negó la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones demandadas bajo el argumento que no fue acreditado que las mismas incurrieran en algún vicio de ilegalidad, ni fue probado que existiera alguna limitación de los derechos fundamentales de los destinatarios de dichas normas.

Sostuvo que no eran ciertas las afirmaciones del accionante relativas a que el acto demandado había sido expedido sin motivación alguna, como podía corroborarse de sus considerandos, en los que consta que el mismo observó dicho deber.

Respecto del cargo de falta de motivación, reprochó que *“acaso para el libelista no le es suficiente el que por esté medio se esté protegiendo la vida, honra y bienes de todo un conglomerado social?; acaso no sabe de la situación de orden público y de extrema gravedad que vive la sociedad samaria por los repetidos y consuetudinarios casos de sicariato, robos y defraudaciones que se cometen desde todos los ángulos, siendo de los de más alta incidencia los originados con el uso de estos vehículos motorizados?; acaso para él, predomina el interés de un grupo individualizado, que el bien general de toda la sociedad? Dicho lo anterior y entendida la filosofía, causas y consecuencias que motivan la producción del DECRETO 104 del 14 de Mayo de 2012, se ha de concluir forzosamente que mejor motivado, intencionado y apegado a la constitución y a la Ley, no puede estar, por lo que no existe razón jurídica ni fáctica que lleve a decretar su nulidad y consecuentemente su inaplicabilidad, tal como, con desconocimiento de causa, se pretende por alguien que parece ajeno a la problemática de todo un pueblo, porque*

---

<sup>13</sup> Visible a folio 150 *ibídem*.

<sup>14</sup> *Ibídem*.



ello si sería el caos y a desprotección total de quienes habitamos en este amado terruño”<sup>15</sup>.

### III. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia calendada el 26 de marzo de 2015, el **Tribunal Administrativo del Magdalena** negó las pretensiones de la demanda<sup>16</sup>. La decisión se apoyó en las siguientes consideraciones:

A efectos de resolver el asunto puesto a consideración, transcribió las normas que consideró, tácita o expresamente, dieron fundamento al acto demandado, a saber: el literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, acerca de las funciones de los alcaldes, resaltando las consistentes en conservar el orden público del municipio al que dirigen y, por ende, restringir y vigilar la circulación de las personas por las vías y lugares públicos; el artículo 3 de la Ley 336 de 1996, en el que se autoriza a las autoridades encargadas de regular el transporte a exigir y verificar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle la eficiente prestación de dicho servicio público.

Luego, citó también los artículos 1º, 3º, 6º, 7º y 119 de la Ley 769 de 2002. En cuanto al artículo 1º, resaltó que todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la reglamentación e intervención que realicen las autoridades para la garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de “los discapacitados físicos y mentales”, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público. Respecto del artículo 3º, subrayó que son autoridades de tránsito los organismos de esa materia del orden departamental, municipal o distrital.

En lo tocante al artículo 6º, destacó que los alcaldes, dentro de su respectiva jurisdicción, deberán expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas; y acerca del artículo 7º, llamó la atención en lo referente a que las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en las

<sup>15</sup> Visible a folios 151 y 152 *ibídem*.

<sup>16</sup> Visible a folios 308 a 315 *ibídem*.



vías públicas y privadas abiertas al público. Por último, del artículo 119, resaltó que sólo las autoridades de tránsito podrán impedir, limitar o restringir la circulación por determinadas vías o espacio público, en el área de su jurisdicción.

Por su parte, del Decreto 2961 de 2006, por el cual se dictaron medidas para controlar la prestación del servicio público de transporte en motocicletas, puso énfasis en sus primeros cuatro artículos, señalando que en el primero se contempló que las autoridades de tránsito que verifiquen que se está desarrollando una modalidad ilegal de servicio de transporte utilizando la movilización de personas en motocicletas, deberán tomar las medidas necesarias para restringir la circulación de acompañantes o parrilleros. Por ende, en el segundo se fijó que el conductor que circule con acompañante dentro de las zonas restringidas será sancionado de conformidad con la normatividad aplicable.

En lo que se refiere al tercero, aludió que están exentos de las medidas restrictivas los miembros de las fuerzas públicas, autoridades de tránsito, personal de seguridad de las entidades del Estado, personal de los organismos de socorro, escoltas de los funcionarios del orden Nacional, Departamental y Municipal, siempre y cuando se encuentren en ejercicio de sus funciones; así como también estarán exceptuados los motociclistas que estén adelantando un curso de capacitación automovilística en un centro de enseñanza legalmente autorizado. Finalmente, del cuarto resaltó las multas en que incurre quien incumpla lo establecido en precedencia.

De todas las normas en cita, concluyó que las autoridades de tránsito deben velar por la seguridad de las personas, para lo cual cuentan con funciones regulatorias y sancionatorias, dentro de las que está la facultad de restringir y vigilar la circulación por las vías y lugares públicos. Sobre esa habilitación, indicó que la Corte Constitucional, en sentencia C-981 de 2010, precisó que las autoridades territoriales son competentes para señalar las modalidades en que puede prestarse el servicio público de transporte, siempre que la reglamentación sea clara en las condiciones de tiempo, modo y lugar que originaron la restricción, entiéndase el porqué de la limitación a los modos en que la referida prestación puede ser ejecutada.

Por otra parte, expuso que la legislación no ha regulado el servicio público de transporte en motocicletas, popularmente llamado mototaxismo, por lo que sería





anómalo que el acto censurado le diera la connotación de servicio público. Advirtió que, a falta de una regulación legal de dicha actividad, es competencia de las autoridades de tránsito establecer las medidas tendientes a su restricción, siempre y cuando la medida adoptada esté limitada en el tiempo.

En ese contexto, arguyó que el artículo 14 de la norma controvertida estableció que las medidas adoptadas en esa disposición tendrían la vigencia de un (1) año. Así, señaló que los cargos formulados por la parte actora no tenían vocación de prosperidad, debido a que no se probó la infracción de las normas en que se fundó el acto demandado y, por el contrario, del estudio de los fundamentos jurídicos que sirvieron de sustento para la expedición del mismo, era posible colegir que aquel se ajustaba a derecho.

En cuanto al cargo de falsa motivación, encontró que las razones expuestas en el acto demandado eran acordes con las normas legales sobre la materia y sus causas eran notorias en el orden público de la ciudad de Santa Marta, máxime cuando el alcalde Municipal, en calidad de primera autoridad de Policía, es quien conoce de primera mano, junto con la Policía Nacional, el estado actual de seguridad en su jurisdicción.

Por lo tanto, determinó que el Alcalde Distrital de Santa Marta, como autoridad de tránsito y transporte, tenía competencia para imponer restricciones en materia de movilidad, delimitando condiciones de tiempo, modo y lugar, tal como se hizo en el acto enjuiciado.

#### IV. EI RECURSO DE APELACIÓN

El ciudadano **Nicolás Arango Vélez** interpuso oportunamente recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia<sup>17</sup>. Los fundamentos se sintetizan así:

El demandante señaló que su inconformidad en contra de la sentencia recurrida se centraba en los siguientes tres (3) reproches:

---

<sup>17</sup> Visible a folios 318 a 340 ibídem.



(i) Manifestó que el Tribunal no realizó ningún análisis sobre el concepto de violación, esto es, sobre las normas y principios constitucionales que fueron invocados en la demanda; ni aludió a las sentencias expedidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional que han desarrollado la materia; por el contrario, se limitó al estudio de las normas de rango legal que facultan a los Alcaldes Municipales para restringir derechos fundamentales en determinados casos y para preservar el orden público, circunstancia que nunca fue discutida en el libelo introductorio.

Resaltó que, si bien es cierto que los alcaldes municipales deben tomar medidas como restringir y vigilar la circulación, en la sentencia de primera instancia no se evaluó si en el caso en concreto, dicha restricción acarrearía un desconocimiento de derechos fundamentales, sino que el Tribunal se centró en el fenómeno del mototaxismo, sin que en dicha circunstancia hubiese consistido el debate procesal.

Resaltó que *“la motocicleta es un instrumento generador de paz, de convivencia, de empleo, de prosperidad, de sinergia; y quienes la conducimos o quienes nos acompañan son ciudadanos que quieren paz, convivencia, empleo, prosperidad y sinergia”*<sup>18</sup>.

Tras citar la sentencia C – 511 de 2013, expedida por la Corte Constitucional, y el fallo proferido por el Consejo de Estado dentro del expediente con número de radicado 3139, arguyó que, si bien los alcaldes municipales pueden restringir la circulación por un tiempo limitado, lo cierto es que dichas medidas deben acatar rigurosamente las reglas constitucionales, legales y jurisprudenciales que se fijan para ello en aras de no coartar derechos fundamentales tales como la libertad de locomoción.

En esa línea, hizo referencia a una ponencia presentada por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia denominada *“El derecho a la movilidad como espacio para la participación e inclusión social”*, que, a su juicio, desarrolla el tema de movilidad y su importancia para la satisfacción de otros derechos fundamentales y sociales.

---

<sup>18</sup> Visible a folio 319 *ibídem*.



Afirmó que las autoridades de tránsito, antes de imponer restricciones como las plasmadas en las disposiciones demandadas, deben realizar el test de proporcionalidad desarrollado por la Corte Constitucional en sentencias C-142/01, C-093/01, C-584/97 y C-022/96.

Arguyó que, previo a la toma de una medida restrictiva como la dispuesta en el acto enjuiciado, debe existir una ponderación de derechos, en la que se tenga en cuenta, por un lado, los fines perseguidos con la misma, y por el otro, la afectación real que la medida produce a la comunidad. En esa línea, expresó que en los considerandos del acto enjuiciado o en sus prórrogas no se vislumbra ninguna mención respecto del número de personas que serían afectadas y el impacto real que las mismas tendrían frente aquellas, razón por la cual, al no haberse efectuado un test de proporcionalidad previo a la imposición de la medida, las normas censuradas eran inconstitucionales.

Explicó que, de acuerdo con el Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT, la motocicleta era el medio de transporte más utilizado en la actualidad y que, conforme con la Asociación Nacional de Industriales, cerca del noventa y dos por ciento (92 %) de los usuarios de motocicletas son de los estratos 1, 2 y 3 y que el ochenta y dos punto ocho por ciento (82.8 %) de los motociclistas tienen ingresos inferiores a un salario mínimo.

Controvirtió que, *“Tal y como lo reflejan las cifras, el 73 % de las personas que tienen una motocicleta tienen ingresos en promedio de 1 a 2 SMLMMV. A manera de ejemplo: si un miembro de la familia como ocurre en nuestros barrios populares tiene una motocicleta y transportaba legítimamente a su primo o vecino al trabajo o su lugar de estudio, ya no lo ha podido hacer afectándose drásticamente sus ingresos, pues diariamente han tenido que invertir en transporte público la suma de \$6.000 diarios (\$ 180.000 mensuales), lo cual reduce su salario mínimo devengado a \$ 270.000 partiendo de que la base que el salario mínimo que realmente se devenga está en 450.000 pues conlleva una reducción asistencial del 30 %. Lo anterior si la persona tiene un salario, pues muchos de estos viven del día a día. Luego: ¿no pensó la administración que la suma de \$ 180.000 puede ser el arriendo de un hogar o el mercado diario de una familia que vive en miseria?; ¿en qué tipo*



*de ciudad y país viven nuestros dirigentes? ¿no pensaron que esta medida a la larga traería consigo más violencia dado que si no tengo empleo, o no me alcanza para alimentar a mis hijos o darles salud, o un techo, o su estudio, tendría indefectiblemente que robar o delinquir? (yo lo haría siendo padre de unos hijos con hambre); y claro está, no lo pensaron pues la medida se tomó sin la realización seria y completa de un verdadero test bajo los lineamientos constitucionales exigidos para ellos”<sup>19</sup>.*

Insistió en que la medida adoptada en las disposiciones censuradas no era necesaria, dado que existían otros medios para alcanzar con la misma eficacia el fin perseguido y que fuesen menos onerosos en términos de sacrificio de los derechos constitucionales. En ese orden, reiteró que en los considerandos del acto enjuiciado no se alude a otros medios utilizados durante la vigencia de la medida y sus prórrogas ni a que los mismos hubieren fracasado, haciendo indispensable las restricciones que a los derechos y libertades individuales se impusieron.

Indicó que la restricción contenida en las disposiciones demandadas afectó a una generalidad, sin que siquiera se hubiere detenido a buscar medidas alternativas que pudieran ir en contra del grupo minoritario que en realidad está atacando la vida e integridad de las personas.

Asimismo, trajo a colación íntegramente los argumentos de violación de los derechos fundamentales a la libre circulación, al trabajo, a la libertad de empresa, a la vida, a la salud, a la educación, a la igualdad y a la honra por parte de las disposiciones demandadas, señalando que era indispensable que el Juez de segunda instancia valorara los argumentos, pues el *a quo* omitió tal deber.

(ii) En relación con el segundo cargo de inconformidad en contra de la sentencia de primera instancia, sostuvo que gran parte del análisis y motivación expuestos en ella para negar la nulidad del acto censurado se centró en el fenómeno del mototaxismo, sin que tal hecho hubiese constituido el objeto de la demanda o de la fijación del litigio, y que no tiene relación con los supuestos fácticos del Decreto censurado.

---

<sup>19</sup> Visible a folio 323 *ibídem*.



En ese sentido, cuestionó: “¿Qué tenía que ver el mototaxismo y el transporte público en debate?, ¿en qué momento entró en disputa dicha controversia? Y es que es muy claro que nada tienen que ver estas dos figuras en el debate procesal, pues este se centraba a determinar si era legal o no el acto acusado en tanto restringía la circulación de motocicletas con acompañante parrillero por el alto índice de la delincuencia, y no por la presencia de los fenómenos analizados”<sup>20</sup>.

Bajo tales premisas, indicó que la sentencia objeto del recurso de alzada adolece de nulidad por indebida motivación y, además, en razón a que no se refirió a la infracción o no de las normas invocadas en la demanda, constituye un fallo *citra petita*.

(iii) Arguyó que en la sentencia de primera instancia tampoco se efectuó un estudio de fondo sobre el cargo de falsa motivación, pues frente al mismo el Tribunal se limitó a esgrimir que los motivos de expedición del acto censurado eran concordantes con las normas allí enlistadas y la notoriedad del problema de orden público en Santa Marta, bajo el argumento que el alcalde distrital era quien conocía de primera mano el estado de seguridad en esa ciudad.

Manifestó que el Tribunal Superior de Medellín resolvió un caso análogo al presente asunto en la sentencia No. S1-26 del 10 de abril de 2012, en el expediente con número de radicado 2009-00612, llegando a una conclusión distinta.

Arguyó que, de la motivación de la norma enjuiciada, se observa que sólo en el penúltimo inciso de los considerandos de la misma se hace referencia a la razón de la imposición de la medida restrictiva, aludiendo a la problemática de criminalidad y delincuencia en la ciudad de Santa Marta. En ese orden, reprochó que allí nunca se indicó que el aumento en la criminalidad y delincuencia en esa ciudad sea responsabilidad de los motociclistas o sus acompañantes parrilleros, y pese a que los mismos no son mencionados como los responsables directos en la afectación del orden público, lo cierto es que sí son los destinatarios de las medidas restrictivas en detrimento de sus libertades y derechos fundamentales.

---

<sup>20</sup> Visible a folio 335 *ibídem*.



Adujo que el hecho de que unos pocos atenten contra la vida e integridad de las personas, no puede conducir a que los conductores de motocicletas estén en la obligación de limitar el uso de la misma, con todas las implicaciones que tal medida acarrearía para el desarrollo de las actividades laborales, profesionales, familiares y personales.

Expresó que, para la expedición del acto enjuiciado, no se contaban con elementos de juicio de tipo científico que aconsejaran la adopción de las medidas contenidas en el acto demandado, y pese a esto y a que no se mencionó a los motociclistas en los considerandos del acto demandado, se tomó una medida de carácter restrictivo en contra de ese grupo.

Concluyó citando la sentencia SU-917 de 2010, proferida por la Corte Constitucional, relativa a la necesidad de motivación de los actos administrativos desde la perspectiva constitucional.

## V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

A través de proveído del 24 de mayo de 2016 el Despacho corrió traslado para alegar de conclusión<sup>21</sup>, plazo dentro del cual las partes guardaron silencio.

## VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La **Agencia del Ministerio Público Delegada para la Conciliación Administrativa** rindió concepto mediante memorial radicado en la Secretaría de esta Sección el día 1 de julio de 2016, en el que expuso que el problema jurídico a resolver consistía en “*determinar si el decreto (Sic) 104 del 14 de mayo de 2012, fue proferido por infracción de las normas en que debió fundarse y por haber expedido el acto administrativo con falta de motivación*”<sup>22</sup>; procedió a referirse al caso bajo estudio, como se pasa a exponer.

<sup>21</sup> Visible a folio 8 del Cuaderno de segunda instancia.

<sup>22</sup> Folio 15 *ibídem*.



Manifestó que, de acuerdo con lo previsto en la Ley 136 de 1994, los alcaldes ejercen las funciones asignadas por la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueron delegadas por el Presidente de la República o el Gobernador respectivo. Ahora bien, en relación con el deber de conservar el orden público en el municipio, el alcalde tendrá potestades para restringir y vigilar la circulación de las personas por las vías y lugares públicos, teniendo facultades para sancionar a quienes incumplan las restricciones decretadas.

Por su parte, la Ley 336 de 1996 determinó que, en la regulación del transporte público, las autoridades competentes deberán exigir y verificar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizar a los habitantes la eficiente prestación de ese servicio público, dando prioridad a la utilización de los medios masivos de transporte. Igualmente, los artículos 333 y 334 de la Carta Política determinaron que el Estado regulará y vigilará la industria del transporte.

Señaló que el Código Nacional de Transporte, contenido en la Ley 769 de 2002, estableció que, de acuerdo con el artículo 24 constitucional, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, con sujeción a la intervención y reglamentación de las autoridades para la garantía de la seguridad y la comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales.

Expresó que el artículo 6 de la mencionada Ley dispone que los alcaldes, dentro de su respectiva jurisdicción, deberán expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas. Igualmente, afirmó que las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y cosas en la vía pública y privadas abiertas al público; las funciones de tales autoridades serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben estar orientadas a la prevención y asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.

Resaltó que el Decreto 2961 de 2006 previó que, en los municipios o distritos donde la autoridad municipal o distrital verifique que se está desarrollando una modalidad ilegal de servicio público de transporte utilizando la movilización de personas en motocicletas, dicha autoridad deberá tomar las medidas necesarias para restringir



la circulación de acompañantes o parrilleros por zonas de su jurisdicción o en horarios especiales, sin que las mismas puedan prologarse por un periodo superior a un (1) año.

Aludió a que, de acuerdo con el citado decreto, el conductor o propietario de una motocicleta que circule con un acompañante o parrillero dentro de las zonas u horarios objeto de restricción será sancionado con multa, conforme a las normas aplicables, por la prestación ilegal del servicio público de transporte de pasajero o servicio no autorizado.

Manifestó que el artículo 137 del CPACA describe, entre otras causales de nulidad, la infracción de las normas en que ha debido fundarse el acto administrativo. Resaltó que la contravención legal de dichas normas debe ser directa y ocurre cuando se configura una de las siguientes situaciones: (i) falta de aplicación, (ii) aplicación indebida o (iii) interpretación errónea.

Arguyó que no existió una infracción en las normas en que debió fundarse el acto enjuiciado, puesto que *“se evidencia con certeza que los preceptos jurídicos que el alcalde distrital de Santa Marta utilizó para expedir el Decreto 104 de 2012, son los preceptos que le dan origen, es decir, que la administración distrital al escoger la norma en materia funcional del alcalde y la regulación y sanción al servicio de transporte con relación a las motocicletas, está debidamente aplicada, en primer lugar, porque el actor no prueba la infracción de normas en que se fundó el acto administrativo, es decir, no sostuvo en cuál de ellas se enmarcaba estrictamente la infracción legal y constitucional, y en segundo lugar, teniendo en cuenta que los preceptos jurídicos utilizados por el alcalde distrital, son los preceptos aplicables para expedir el decreto mencionado”*<sup>23</sup>.

En relación con el cargo de falta de motivación, indicó que el acto enjuiciado se expidió con base en las facultades legales y constitucionales previstas en el numeral 2º del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 105 de 1993, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el Código Nacional de Tránsito Terrestre; y que, igualmente como sustento fáctico, al alcalde, además de conservar el orden público y dirigir la

---

<sup>23</sup> Visible a folio 17 de este Cuaderno.





acción administrativa del Distrito, le corresponde adoptar las medidas necesarias para regular el tránsito de las personas, animales y vehículos por las vías públicas, con el fin de disminuir los índices de accidentalidad y la calidad del aire, sin que para ello se requiera de unos estudios sobre la materia, máxime cuando el alcalde, como primera autoridad distrital, cuenta con potestades para adoptar dicha medida.

En ese orden, precisó que el mentado cargo no tiene vocación de prosperidad, toda vez que el acto demandado contaba con los requisitos legales de hecho y derecho que permitían su expedición. Asimismo, indicó que la motivación incluida en el mismo trata de argumentaciones claras, suficientes y ciertas sobre los hechos que sustenta la medida frente al derecho aplicable.

Reiteró que la entidad demandada no vulneró las normas en que debía fundarse el acto enjuiciado, puesto que la misma estaba revestida de toda atribución legal y constitucional para expedir el Decreto 104 de 2012, razón por la cual, solicitó se confirme la sentencia de primera instancia.

## VII. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

## VIII. CONSIDERACIONES

### 8.1. Competencia.

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el 129 del Código Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

### 8.2. Planteamiento



De acuerdo con el contenido de la sentencia recurrida y con los reparos esgrimidos en el recurso de apelación, observa la Sala que la discrepancia subyace en los siguientes puntos: (i) la incongruencia de la sentencia de primera instancia y el alcance de la causa *petendi* frente al fenómeno del mototaxismo, (ii) el desconocimiento de las normas superiores por parte de las disposiciones demandadas a partir de la aplicación del test de proporcionalidad, y (iii) la falsa motivación en que habrían incurrido las mismas.

Sobre el primer punto, se evidencia que el demandante controvierte que la sentencia recurrida es incongruente y por ende está viciada de nulidad por indebida motivación, toda vez que el Tribunal no estudió los cargos de violación de normas constitucionales, del test de proporcionalidad y de falsa motivación que propuso en el libelo introductorio, sino que se limitó a precisar unas disposiciones de rango legal para concluir que el ente territorial demandado se encontraba habilitado para adoptar las medidas necesarias para limitar la circulación de motocicletas, mototriciclos, motociclos, motocarros y cuatrimotos en horarios y zonas determinadas en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y prohibir la circulación de éstas con parrilleros, ello con el fin de combatir la inseguridad y el fenómeno del mototaxismo, sin que dicho fenómeno hubiere sido parte de la *causa petendi*; mientras que, para el Tribunal, sí fueron respondidos los cargos del libelo introductorio, toda vez que la discusión giraba en torno a definir si el acto censurado respondía a las facultades que ostentan las autoridades territoriales para regular la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en motocicletas, o también denominado fenómeno del mototaxismo, y a hechos que calificó como notorios acerca de la situación de inseguridad en su territorio.

En relación con el segundo punto, existe discrepancia en lo atinente a la presunta violación de normas en que debe fundarse el acto cuestionado, pues, para el recurrente, si bien los alcaldes municipales están habilitados para restringir la circulación por un tiempo limitado, lo cierto es que las medidas enjuiciadas trasgreden el núcleo esencial de los derechos fundamentales a la libre circulación, al trabajo, a la libertad de empresa, a la vida, a la salud, a la educación, a la igualdad y a la honra; en tanto que, ni el Distrito en la contestación, ni el Tribunal en la sentencia discutida, adujeron un argumento opuesto, dado que, para estos últimos,



la premisa de la que se parte no existe; es decir, no hay desconocimiento del núcleo esencial de los mencionados derechos fundamentales.

Finalmente, en lo que hace al cargo de falsa motivación, el demandante reprocha que las disposiciones que se acusan se expidieron sin estudios previos y que esa omisión impide constatar la relación de medio a fin entre la medida adoptada y el propósito que se pretendía cumplir, esto es, la disminución de los índices de criminalidad frente a la restricción de la movilidad de motocicletas y de estos vehículos con parrillero, respectivamente; entre tanto, el *A quo* es del criterio que “*los motivos expuestos son concordantes con las normas y la notoriedad del orden público en el Distrito, por cuanto es el Alcalde Distrital la primera autoridad de Policía y es quien conoce de primera mano junto con la Policía Nacional el estado actual del orden público en su jurisdicción*”<sup>24</sup>.

### **8.3. De la controversia sobre la respuesta en la sentencia de primera instancia a los cargos expuestos en el libelo introductorio**

En este punto, corresponde a la Sala dilucidar si el *a quo* omitió dar respuesta a los cargos de nulidad de infracción de normas superiores, del test de proporcionalidad y falsa motivación, cuando emitió la sentencia desestimatoria de las pretensiones, y si por tal razón la sentencia de primera instancia es incongruente.

Para definir tal aspecto, es preciso señalar que, de acuerdo con el artículo 281 del CGP, aplicable por la remisión expresa de que trata el artículo 267 del CCA<sup>25</sup>, un fallo es congruente cuando está en consonancia, entre otros, con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda. La primera norma en cuestión es del siguiente tenor:

**“Artículo 281. Congruencias.** La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley. (...)” (Subrayas de la Sala)

<sup>24</sup> Folio 314 vuelto del Cuaderno del Tribunal.

<sup>25</sup> “**Artículo 267. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo”.



En ese orden, el citado principio tiene por objeto garantizar el derecho al debido proceso de las partes, de manera que las mismas tengan certeza que en la sentencia únicamente sean abordados aspectos relacionados con los hechos y pretensiones aducidos en la demanda y su contestación, así como en las demás oportunidades procesales previstas en el ordenamiento jurídico para que los argumentos que deban ser tratados en el correspondiente fallo que defina la controversia.

De ahí que, para dirimir si un fallo es incongruente, el Juez deba analizar si en dicha providencia existió un pronunciamiento expreso sobre el objeto del litigio, esto es, que se haya resuelto lo pedido en las pretensiones de la demanda. Asimismo, debe evaluarse si en la sentencia se abordó la *causa petendi* de la *litis*, la cual, valga señalar, se encuentra integrada por los hechos y fundamentos de derecho que fueron invocados por las partes en sus respectivas intervenciones.

Bajo tal contexto, se pasará a definir cuál era el objeto del litigio y si la sentencia de primera instancia dio respuesta. Igualmente, se hará lo propio con la *causa petendi* y los argumentos traídos en el fallo recurrido.

### **8.3.1. Del objeto del litigio.**

8.3.1.1. Vistos los argumentos expuestos en el libelo introductorio, lo que advierte la Sala es que el accionante pretende la declaratoria de ilegalidad del artículo 5, inciso primero, párrafos 1, 2, y 3 del artículo 6, y de los artículos 8 y 10 parcial del Decreto 104 de 2012, expedido por el alcalde del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Para una mejor ilustración vale la pena traer a colación nuevamente las pretensiones señaladas en el libelo introductorio:

#### **“III.- PRETENSIONES**

Que se declare la nulidad de los artículos 5, artículo 6 inciso primero y párrafos 1, 2, y 3, artículo 8, aparte del artículo 10, del Decreto número 104 del catorce (14) de mayo del año dos mil doce (2012)<sup>26</sup>. (Subrayas de la Sala, negrillas dentro del texto).

---

<sup>26</sup> Visible a folio 7 *ibídem*.



8.3.1.2. Por su parte, se observa que la sentencia de primera instancia sí resolvió el objeto del litigio en la medida que negó las pretensiones de la demanda al encontrar que las citadas disposiciones demandadas estaban ajustadas al orden jurídico, por lo que no era procedente declarar su invalidez. En efecto, la parte resolutive del fallo impugnado dispuso:

**FALLA:**

*1º) NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en el proemio de esta decisión.* (Subrayas de la Sala, negrillas dentro del texto)

**8.3.2. De la causa petendi.**

8.3.2.1. Pues bien, en los hechos de la demanda se menciona que el uso de motocicletas se ha convertido en el vehículo de transporte de millones de ciudadanos y su núcleo familiar, así como el medio de sustento económico en diferentes actividades (las desarrolladas por el pizzero, mensajero, policía, estudiante, trabajador).

En esa medida, el accionante fundamentó el disenso de validez del acto que se controvierte en que, a su juicio: (i) la limitación al derecho a moverse por su jurisdicción prevista en ese acto vulnera el núcleo esencial de los derechos de libertad de locomoción, al trabajo, libertad de empresa, vida, educación, salud, igualdad y honra, (ii) las normas acusadas fueron adoptadas sin que mediara un análisis de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, y (iii) se incurrió en falsa motivación, pues las disposiciones consagradas en la decisión que se impugna no se sustentaron en estudios técnicos que evidencien que esa medida resultaba ser la política más adecuada para contrarrestar la delincuencia en la ciudad ni tampoco que las personas que se movilizaran en motocicleta fuesen las responsables de los presuntos altos índices de criminalidad.

**8.3.3.** Frente a tales reparos, el Tribunal, en la sentencia recurrida, dijo:

*“De lo anterior se colige que los Alcaldes son autoridades de tránsito, que deben velar por la seguridad de las personas, que tienen funciones regulatorias y sancionatorias y que en su función de conservar el orden público, de conformidad con la Ley y con las instrucciones del Presidente de la República, deben tomar medidas como restringir la circulación de las personas por vías y lugares públicos.*



Ahora bien, es oportuno traer a colación la sentencia C-981 de 2010, proferida por la Corte Constitucional en la que concluyó que las autoridades territoriales son competentes, de acuerdo con lo que al respecto la ley disponga, para señalar las modalidades en que puede prestarse el servicio público de transporte, sólo que tal reglamentación debe ser clara respecto de las condiciones de tiempo, modo y lugar que originan la restricción.

De otra parte, dicha Corporación revisó la disposición relativa a la prestación del servicio público de transporte mediante vehículos no motorizados o de tracción animal y partió del supuesto de que dicho servicio público existe, en muchos casos, de manera informal, empero no por ello está proscrita de manera absoluta tal prestación. De ahí que en la parte resolutive del mencionado fallo se declaró la exequibilidad de la norma en estudio, que contenía una restricción, bajo el entendido de que las autoridades territoriales deberían señalar las condiciones de tiempo, modo y lugar, que originan dicha restricción.

Se colige de lo anterior, que la restricción para la prestación del servicio público de transporte en esa clase de vehículos (no automotores o de tracción animal), es viable, sólo que no puede ser absoluta.

La Corte Constitucional señaló respecto a este punto:

*“...A juicio de la Corte no cabe la exclusión absoluta y sin una justificación suficiente, de una actividad lícita. Es posible ponerle límites derivados de la regulación de los servicios públicos y de las condiciones de seguridad de los usuarios, pero sin que, en principio, quepa una completa exclusión, como la que se desprende de la disposición demandada. Como se ha dicho, es posible que el legislador, por consideraciones de seguridad vial, o de salubridad, o de movilidad o de racionalización en el aprovechamiento de la malla vial, establezca algunas restricciones, pero para que las mismas sean compatibles con la Constitución, se requiere que se acomoden a los principios de racionalidad y proporcionalidad...”*

*Acotado lo anterior, es pertinente señalar que la legislación no ha regulado el servicio público de transporte en motocicletas, popularmente llamado mototaxismo, por ello sería anómalo que el acto administrativo demandado le diera tal connotación a dicho transporte como público, en razón a la falta de regulación legal de dicha actividad, debe entrar la administración distrital a regular el tránsito de dicho medio de transporte y establecer medidas tendientes a su restricción, medidas estas que, conforme lo señalado por la Corte Constitucional, al no poder constituirse una prohibición absoluta, deben estar limitadas en el tiempo.*

*En el presente asunto, el artículo 15 del acto acusado claramente prevé que “las medidas adoptadas en el presente decreto tendrán vigencia por el término de un (1) año”.*

*De la normatividad y el precedente jurisprudencial se colige que los cargos formulados por la parte actora no tiene vocación de prosperidad, por cuanto el accionante no probó la infracción de las normas en que se fundó el acto, toda vez que del estudio de los fundamentos jurídicos del acto demandado se deduce sin dubitación alguna que el citado acto administrativo está en concordancia con las normas constitucionales y legales, que sirvieron de báculo para su expedición.<sup>27</sup> (Subrayas de la Sala).*

<sup>27</sup> Folios 313 vuelto a 314 del Cuaderno del Tribunal.



En lo que hace al cargo de falsa motivación respondió lo que se transcribe a continuación:

“Además en cuanto a la falta de motivación del acto es claro para la Sala que los motivos expuestos son concordantes con las normas y la notoriedad del orden público en el Distrito, por cuanto es el Alcalde Distrital la primera autoridad de Policía y es quien conoce de primera mano junto con la Policía Nacional el estado actual del orden público en su jurisdicción.

*En relación al tema cuestionado el H. Consejo de Estado ha expresado:*

*Para esta Sala, cuando los Alcaldes o Gobernadores imponen medidas que limitan la libre circulación del tránsito en ejercicio del parágrafo 3 del artículo 6 y del artículo 119 de la Ley 769 de 2002, no sólo están ejercitando su competencia como autoridades de tránsito sino también, y principalmente, su función como primera autoridad de policía conforme el artículo 315 de la Constitución Política.*

*Cabe señalar que la función de policía es aquella que concretiza el poder de policía a través del cumplimiento de la función administrativa, en efecto, el mantenimiento del orden en el tránsito contribuye y afecta el mantenimiento del orden público, de manera que en la búsqueda de mantener tanto el uno como el otro al servicio de los fines del Estado brota el ejercicio de la facultad administrativa (función de policía) mediante la que se materializa el poder de policía.*

*En este contexto se mantiene lo dicho respecto a la legalidad del acto ya que la limitación temporal que él dispuso y que consistió en prohibir la circulación de motocicletas con parrillero mayor de 12 años se encontraba dirigida a mantener el orden público originado por el advenimiento de una actividad ilegal denominada “mototaxismo”, limitando, dentro de los márgenes expuesto en esta providencia, el derecho a la libre locomoción.*

*En ese sentido, la Sala se ha pronunciado sobre el ejercicio de la función policiva y la limitación a este derecho al considerar:*

*En virtud del objeto que aquí se deja a la ley, la limitación de la libertad de locomoción, se tiene que el canon constitucional consagra el poder de policía, que a su vez comprende la facultad legítima de regulación de dicha libertad por vía de reglamentación de que ella se haga, o el ejercicio de la potestad reglamentaria sobre el ámbito que le deje el reglamento. Establecido lo anterior, se tiene que de acuerdo con los artículos 7º y 99 del Código Nacional de Policía, mediante actos como el que se acusa podrá reglamentarse el ejercicio de la libertad en cuanto se desarrolle en lugar público o abierto al público de modo que trascienda de lo privado, así como estatuirse limitaciones al ejercicio de la libertad de locomoción, en cuanto a tránsito terrestre de vehículos y peatones, para garantizar la seguridad y salubridad públicas. (Resaltado fuera de texto original)<sup>28</sup>*

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Fallo de 26 de septiembre de 1996. Expediente No. 3951. C. P. Juan Alberto Polo Figueroa.



*En conclusión, el acto administrativo demandado se estima legal ya que siguió los postulados exigidos para limitar un derecho mediante el ejercicio de una función administrativa que concreta el poder de policía del Alcalde, que además se enmarca dentro de las facultades de las que se encuentra investido como autoridad de tránsito dentro de la entidad territorial respectiva.*

*Por lo tanto para la Sala es claro que el Alcalde Distrital de Santa Marta, como autoridad de tránsito en el respectivo Distrito tiene competencia para imponer restricciones en tal materia, bajo condiciones de tiempo, modo y lugar determinadas, en ese orden de ideas (Sic) el acto acusado no resulta contrario a normativa superior alguna y, por ende, habrá lugar a negar las pretensiones de la demanda". (Subrayas del texto original).*

Así las cosas, para el Tribunal Administrativo del Magdalena – Despacho de Descongestión, el Alcalde del Distrito de Santa Marta estaba facultado para controlar la prestación del servicio público de transporte en su jurisdicción y para fungir como autoridad de tránsito, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 91 de la Ley 136 de 1994, 1, 3, 6, 7 parágrafo 3 y 119 de la Ley 769 de 2002 y el Decreto 2691 de 2006.

Además, encontró un vacío legal en lo concerniente a la prestación de dicho servicio por medio de motocicletas lo que, a su juicio, no habilitaba a las autoridades administrativas a efectuar una regulación en ese sentido; pero sí como autoridades de tránsito estableciendo medidas temporales tendientes a su restricción con el objeto de ordenar su territorio y mantener el orden público.

De ahí que considerara que el ente territorial demandado con la expedición de la decisión enjuiciada no hubiera incurrido en la violación de normas de rango Superior; por el contrario, estimó que dichas disposiciones estaban en “concordancia con las normas constitucionales y legales, que sirvieron de báculo para su expedición.”<sup>29</sup>.

Finalizó indicando que la disposición censurada podía limitar el ejercicio del derecho de libertad de locomoción, en cuanto tales restricciones estaban dirigidas a garantizar, entre otras, la seguridad y salubridad públicas.

De otro lado, sobre el cargo de falsa motivación, el Tribunal consideró que los motivos expuestos en el acto administrativo objeto de reproche eran concordantes

---

<sup>29</sup> Folios 313 vuelto a 314 del Cuaderno del Tribunal.





con las normas y la notoria inseguridad en el Distrito de Santa Marta; ello debido a que el alcalde distrital era la primera autoridad de policía y, por ende, quien, junto a la Policía Nacional, tenía pleno conocimiento del estado del orden público en esa ciudad.

Lo expuesto pone en evidencia que el Tribunal en la sentencia recurrida sí se pronunció respecto de los cargos que se formularon en contra de la validez del Decreto 104 del 14 de mayo de 2012 proferido por el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

Corolario de lo expuesto, es claro para la Sala que la sentencia recurrida no adolece de una indebida motivación; cosa distinta es que el demandante no comparta las razones esgrimidas por el Tribunal en la sentencia recurrida sin que por ese motivo el cargo tenga vocación de prosperidad.

#### **8.4. Sobre el derecho de libertad de locomoción.**

De acuerdo con lo expuesto en la alzada, y dado que el cargo de violación de los derechos al trabajo, vida, salud, educación, igualdad y honra se deriva del presunto desconocimiento de la libertad de locomoción, tendrá que definirse si las disposiciones demandadas desconocen el núcleo esencial de este último derecho a la luz del test de proporcionalidad que es el que propone el actor.

**8.4.1.** Para resolver tal interrogante, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular por el territorio nacional sin más limitaciones que las que para esos efectos establezca la Ley. El artículo en cuestión es del siguiente tenor:

*“Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.”*

Ahora, sobre el núcleo esencial de citado derecho la Corte Constitucional, en sentencia C-511 de 2013, señaló:

*“En la sentencia C-756 de julio 30 de 2008, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre muchas otras, “el núcleo esencial se ha definido como el mínimo de*



contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. Y, en sentido negativo debe entenderse “el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental”<sup>30</sup>.

Tratándose de la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en el fallo SU-257 de mayo 28 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, indicó que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad “consiste en el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia”.

Con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, “buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema”. Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la “supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental”, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su “sustrato mínimo e inviolable”.

Igualmente, en dicha providencia, la Corte Constitucional puntualizó que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, siempre que no se soslayen los principios, valores y derechos constitucionales.<sup>31</sup> (Subrayas y negritas de la Sala).

En ese sentido, el derecho de libertad de locomoción ha sido entendido desde una doble connotación: la primera de ellas, relacionada con su importancia para la materialización en el ejercicio de otras garantías constitucionales, como la educación, el trabajo y la salud; y la segunda, que dicho derecho no es absoluto; por el contrario, puede ser limitado por la administración siempre que esa clase de medidas no impliquen su supresión o desvanecimiento, de modo que se haga impracticable, y que ello es viable si se aducen razones de prevalencia del interés general siempre que no marginen valores, principios y derechos constitucionales.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia C-361 de 2016, manifestó:

“5.2. Ahora bien, como se puede apreciar, el mandato de la libertad de locomoción conlleva implícito dos aspectos esenciales. En primer lugar, se trata de un derecho constitucional que tiene una importancia particular por sus especiales condiciones de materialización y ejercicio que lo convierten en un

<sup>30</sup> “Sentencia C-994 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería”

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia C-511 del 31 de julio de 2013. Expediente D-9354. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías,<sup>32</sup> como, por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud.

En segundo lugar, establece de forma expresa que la libertad de locomoción tiene sus limitaciones en la ley. En efecto, el legislador puede legítimamente imponer limitaciones a la libertad de locomoción, siempre y cuando éstas sean razonables<sup>33</sup>. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha indicado<sup>34</sup> que por la naturaleza de la libertad de locomoción, las mínimas medidas de afectación como la sola circunstancia del cierre de una vía “implica afectar o limitar el derecho a circular libremente, y que tal situación sólo es admisible si existe una justificación legal y constitucionalmente razonable para ello”.<sup>35</sup>

5.3. Con base en las anteriores razones, la Corte ha entendido que la “cláusula general de competencias” del legislador incluye dentro de su amplia libertad de regulación (arts. 150 y 24 C.N.) las funciones de “unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República”, y que dichas normas constituyen el fundamento constitucional del Código Nacional de Tránsito Terrestre.<sup>36</sup>

(...)

En contraste, la Corte también ha señalado que otro tipo de sanciones como la complementaria de inmovilización del vehículo “no implica sancionar dos veces por el mismo hecho”<sup>37</sup>, y por tanto no es desproporcionada. En la sentencia C-018 de 2004<sup>38</sup> la Corte explicó que la inmovilización es “una medida administrativa de carácter sancionatorio, complementaria a la multa, que se impone en los eventos que la autoridad no puede permitir que el vehículo sancionado continúe circulando. Para explicar el alcance de la norma, la Corte señaló como ejemplo que “(...) cuando la infracción consiste en no cumplir con alguno de los requisitos legales existentes para que el vehículo pueda circular o para que el conductor pueda manejar, la multa es una medida que ofrece una

<sup>32</sup> En la sentencia T-150 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte explicó que: “[e]l legítimo ejercicio del derecho a la circulación se constituye en un presupuesto para el ejercicio de otros derechos constitucionales, cuyo desarrollo supone el reconocimiento a un derecho de movimiento que garantiza la independencia física del individuo.”

<sup>33</sup> Cfr. Sentencia C-885 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>34</sup> Ídem.

<sup>35</sup> Así por ejemplo, en la sentencia T-550 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) la Corte explicó en relación con los límites de la libertad de locomoción que: “Estas pueden ser necesarias cuando el orden público se encuentre gravemente alterado. Igualmente pueden justificarse, entre otras, por razones de planeación rural o urbana, por motivos culturales o para proteger zonas de reserva natural. La misma Constitución prevé un tratamiento especial para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art. 310). De la Constitución también se derivan obvias restricciones a esa libertad en la propiedad privada (art. 58), y en los resguardos indígenas (arts. 319 y 330), ya que estas normas establecen que la propiedad de los resguardos es colectiva y no enajenable y facultan a los Consejos Indígenas para velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. Y en las zonas de reserva natural, como se deduce de la norma constitucional que protege el derecho al ambiente sano (art. 79), con la preservación de las áreas de especial importancia ecológica”. Igualmente, consultar la sentencia T-257 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

<sup>36</sup> En la sentencia C-568 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) la Corte explicó que esta competencia expresa y exclusiva que le confirió la Constitución al legislador fue reiterada en el artículo 6° del CNT. Al respecto dijo la Corte: “(...) es al Congreso de la República a quien corresponde la regulación de los derechos y libertades como titular, por regla general, del poder de policía y que en este caso, además, la Constitución le atribuyó la competencia para unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.”

<sup>37</sup> Sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>38</sup> (MP. Manuel José Cepeda Espinosa)

sanción insuficiente. Si la autoridad competente no inmoviliza el vehículo luego de imponer la multa y le permite al conductor continuar su camino, estaría autorizándolo a seguir cometiendo el comportamiento por el cual lo sancionó.<sup>39</sup> En esta misma línea, en la sentencia C-408 de 2004<sup>40</sup>, la Corte señaló que la sanción de cancelación de la licencia de conducción por reincidir en prestar el servicio público de transporte en un vehículo particular no era irrazonable ni desconocía el derecho al trabajo de las personas, dada la relevancia y los intereses que el Legislador pretendió proteger, como la seguridad de los usuarios y el interés general de la colectividad.

En la sentencia C-885 de 2010<sup>41</sup> la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 21 (parcial) de la Ley 1383 de 2010 (inmovilización ante falta de pago de multas graves a las motocicletas) que modificó el CNT y que fue demandada por ser considerada excesiva y desproporcionada en relación con el derecho a la libertad de locomoción de los ciudadanos. En el caso, este Tribunal constitucional encontró que la sanción de inmovilización de motocicletas ante falta de pago de multas graves restringía razonablemente la libertad de locomoción y el derecho al trabajo porque se corresponde con la protección de fines de la máxima relevancia constitucional como la protección a la vida y la integridad personal de quien conduce, y de los peatones o pasajeros, especialmente, en aquellos casos en los que la motocicleta es usada como medio de transporte público.

5.7. Los pronunciamientos citados hacen referencia a la regulación del tránsito de los vehículos, que como se ha señalado, es una competencia específicamente asignada por la Constitución al legislador. La Corte ha entendido que generalmente las limitaciones a los derechos como la libertad de locomoción o la propiedad sobre los vehículos son razonables en la medida en que se ajusten a los requisitos de idoneidad o adecuación que debe observar el Legislador en estas materias.<sup>42</sup> De esta manera, al recaer no

<sup>39</sup> Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>40</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En este caso dijo la Corte: "(...) Todo ello evidencia, a juicio de la Corte, que el legislador, dada la relevancia y los intereses que se pretenden proteger, como son la seguridad de los usuarios y el interés general de la colectividad, fue más exigente con la normatividad que se aplica a los conductores de vehículos de transporte público. De ahí, que se consagre en el artículo 26 cuestionado como causal de suspensión e incluso de cancelación de la licencia de conducción, que el servicio de transporte público sea prestado en vehículos particulares, pues los conductores de esta clase de vehículos deben acreditar exigencias superiores a quienes conducen vehículos particulares, sin desestimar, por supuesto, la idoneidad que debe acreditar quien aspire a obtener una licencia de conducción en general. En ese sentido, el propio legislador al expedir el Estatuto Nacional de Transporte, impuso a las empresas de transporte público la obligación de vigilar y constatar que los conductores de sus equipos '[c]uenten con la Licencia de Conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según lo prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia. La violación de lo dispuesto en este artículo acarreará las sanciones correspondientes' (Ley 336/96 art. 34). || Con ello tampoco se desconoce el derecho al trabajo, porque sencillamente quien aspire a ejercer dicho oficio, debe sujetarse a las exigencias que establece la ley para esa clase de actividad, pues está de por medio no sólo la seguridad de los usuarios del servicio en cuestión, sino la de peatones, ciclistas, motociclistas y en general quienes se desplacen por las calles y vías públicas. Así las cosas, quien infrinja las disposiciones legales que en materia de conducción se imponen, se hará acreedor a las sanciones que al efecto establezca la ley."

<sup>41</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>42</sup> En la sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) la Corte señaló que: "Las normas sobre tránsito terrestre que imponen la sanción de inmovilización, afirma el Gobierno, propenden al desarrollo '(...) de los fines esenciales del estado colombiano previstos en la Constitución Política, buscar la garantía y adecuada protección de la vida y bienes de los asociados, así como asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.' Por tanto, el doble fin buscado por el legislador (defender los derechos fundamentales de quienes eventualmente podrían verse lesionados y mantener el orden en las vías, calles y espacio público) al establecer la

estrictamente en condiciones subjetivas o de diferenciación, sino en la presunta afectación de un derecho por el cumplimiento de una función de regulación general propia de la amplia libertad de configuración legislativa, la valoración de las medidas se centra en establecer simplemente si (i) se persigue la consecución de un fin constitucionalmente valioso, (ii) si se utiliza un medio idóneo que no esté prohibido, y (iii) si este último es efectivamente conducente para lograr dicho fin.

5.8. Así las cosas, de las consideraciones jurisprudenciales expuestas es posible extraer las siguientes conclusiones: (i) la libertad de locomoción es un derecho de especiales características porque es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales; (ii) dicho derecho no es absoluto pues puede ser legítimamente limitado por la ley; (iii) para que pueda ser limitado el derecho a la libertad de locomoción, las medidas –incluidas las sanciones– que lo afectan deben ser razonables y proporcionales, pues de lo contrario se pueden vulnerar las garantías constitucionales básicas de los ciudadanos; (iv) la regulación del tránsito terrestre pretende asegurar el adecuado desplazamiento de los individuos y la preservación del espacio público, a través de medidas que aseguran condiciones de seguridad, orden y protección dentro de lo razonable.”<sup>43</sup> (Subrayas de la Sala).

De lo anterior es posible colegir que las restricciones al derecho de locomoción deben ser proporcionales y razonables, de modo que no se afecte su núcleo esencial; por ende, el Juez se encuentra en la obligación de valorar si éstas: (a) persiguen un fin constitucionalmente admisible, (b) no se encuentran prohibidas en el ordenamiento jurídico, y (c) son consecuentes para lograr el propósito de la Administración en términos de razonabilidad, aspecto este último que es el discutido por el actor al poner en evidencia que ninguna de las medidas adoptadas para el caso bajo examen fue el resultado de un ejercicio de ponderación en términos de razonabilidad, en tanto no se ofrecen argumentos de los cuales se pueda colegir tal característica en el acto acusado.

Teniendo en cuenta lo anterior, procederá la Sala a verificar si las disposiciones enjuiciadas cumplen los presupuestos descritos, para lo cual, es necesario en

---

*inmovilización en los apartes del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre acusados es constitucionalmente importante. || 3.6.2. El medio elegido por el legislador en este caso consiste en inmovilizar el vehículo, es decir, en ordenar a la autoridad de transporte que retenga temporalmente un bien mueble. La retención de bienes, en especial como medida preventiva, es un medio que no está en sí mismo prohibido. || 3.6.3. Finalmente la Corte debe establecer si la medida adoptada (imponer la sanción de inmovilizar el vehículo del infractor en las hipótesis contempladas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre) es efectivamente conducente para la consecución del fin propuesto (evitar que se pongan en inminente riesgo los derechos fundamentales de las personas que se encuentren en la calle y podrían verse lesionadas y mantener el orden público y el correcto funcionamiento en el tránsito).”* Igualmente, consultar la sentencia C-885 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>43</sup> Corte Constitucional, sentencia C – 361 del 7 de julio de 2016, expediente D-11152. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.



primer lugar determinar cuál su alcance, para luego descender a cada uno de los requisitos del test de proporcionalidad y razonabilidad.

#### 8.4.2. Del alcance de las normas demandadas.

Pues bien, vistas las normas censuradas, se observa que adoptan dos (2) tipos de determinaciones, a saber: (i) la relacionada con la restricción de tránsito de motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos en determinados horarios y zonas en la ciudad de Santa Marta, y (ii) la referida a la prohibición de circulación de esa clase de vehículos con acompañante o parrillero.

La primera de ellas se encuentra contenida en los siguientes artículos:

| Artículo           | Contenido   |
|--------------------|---|
| <b>Artículo 5.</b> | <b>Restricción de circulación en horario nocturno.</b> <i>Restrínjase la circulación y tránsito de vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos en el área urbana del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta todos los días de la semana, en el horario comprendido entre las 12:00 a.m. y las 04:00 a.m</i>   |
| <b>Artículo 8.</b> | <b>Restricción de circulación los días 10 y 25.</b> <i>Restringir la circulación de vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos en todo el perímetro urbano del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta los días 10 y 25 de cada mes, desde las 4:00 a.m. hasta las 12:00 a.m., incluyendo además para estos días la restricción del artículo quinto (5º).</i> |

Por otro lado, la norma relativa a la prohibición de acompañantes o parrilleros en motocicletas se encuentra prevista en los artículos 6 y 10, que literalmente dispusieron:

| Artículo | Contenido   |
|----------|---|
|          | <b>“Restricción de circulación con acompañante y/o parrillero.</b> <i>Restrínjase la circulación y tránsito de acompañante y/o parrillero, en vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos, desde la carrera primera (1ª) hasta la avenida del ferrocarril y desde la calle diez (10) hasta la calle veintinueve (29) de la ciudad de Santa Marta y en el sector turístico del Rodadero, en el área comprendida entre la carrera 1ª hasta la carrera 4ª y entre la calle 5ª hasta la calle 20; todos los días de la semana incluyendo festivos.</i><br><br><b>Parágrafo 1.</b> <i>Permitir solamente como corredor la circulación de los vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y</i> |



|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>Artículo 6.</b>  | <p><i>cuatrimotos por la carrera quinta (5ª) desde la calle veintinueve (29) o avenida del Río hasta la calle veinticuatro (24) y sobre la carrera cuarta (4ª) desde la calle veintinueve (29) o avenida del Río hasta la calle veinte cuatro (Sic) (24), e igualmente desde la calle veinticuatro (24) entre la avenida ferrocarril y la carrera cuarta (4ª) con calle veinticinco (25).</i></p> <p><b>Parágrafo 2.</b> <i>De conformidad con lo dispuesto en este artículo, entiéndase que la restricción aquí señaladas para el sector turístico del Rodadero aplica dentro de la nomenclatura vial de este sector exceptuándose de la misma la vía principal que conduce de Santa Marta hacia el Rodadero.</i></p> <p><b>Parágrafo 2.</b> (Sic) <i>Restrínjase la circulación y tránsito de acompañante y/o parrillero hombre en vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos en todo el perímetro urbano del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta en el horario comprendido entre las 7:00 p.m. y las 04:00 a.m.</i></p> <p><b>Parágrafo 3.</b> <i>Restrínjase la circulación y tránsito de acompañante y/o parrillero, en vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos en todo el perímetro urbano del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta en los siguientes casos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Niños y niñas menores de 10 años.</i></li><li>- <i>Mujeres en estado de embarazo</i></li><li>- <i>Adulto mayor.</i></li></ul> |
| <b>Artículo 10.</b> | <p><u><i>Excepciones.</i></u> <i>Exceptúense de las prohibiciones contenidas en los artículos anteriores a los vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos utilizados por los miembros de las fuerzas armadas de Colombia, Policía Nacional, Agencia Nacional de Inteligencia (Antiguo DAS), Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI), entidades oficiales, autoridades de tránsito, Fiscalía General de la Nación, personal de los organismos de socorro, notificadores y citadores de la rama judicial, magistrados y jueces, periodistas, vehículos pertenecientes al Cuerpo de Bomberos, empresa de vigilancia, departamento de seguridad adscritos a la superintendencia de vigilancia y seguridad privada, funcionarios de la Procuraduría, Contraloría y Defensoría del Pueblo, y empresas operadoras de servicios públicos domiciliarios. (Las subrayas corresponden a la censura de legalidad del demandante)</i></p>  |

Pues bien, se advierte que las disposiciones acusadas limitaron el derecho de locomoción en función de la clase de vehículo pues se indica que: (i) las motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos, (ii) no podrán movilizarse en el área urbana del Distrito de Santa Marta, (iii) todos los días de la semana, y (iv) en el horario comprendido entre las 12 de la noche y las 4 de la mañana. Y que, si se trata de los días 10 y 25 de cada mes, la limitación cobija desde las 4 de la mañana hasta las 12 de la noche. Adicionalmente, restringieron la



movilidad con acompañante y parrillero precisando zonas horarias y sectores de la ciudad y del Rodadero.

Así, es claro, y tampoco es objeto de discusión, que los preceptos censurados limitan o restringen la movilidad, lo que conduce a precisar si persiguen un fin constitucionalmente admisible, que es el primer requisito del test de proporcionalidad.

#### **8.4.3. Del primer requisito del test de proporcionalidad y razonabilidad – Fin constitucionalmente admisible.**

Se desprende de la motivación del Decreto 104 de 2012 (acusado) que la pretensión de su expedición lo fue la garantía de la primacía del interés general sobre el particular (artículo 1 Superior), la protección del espacio público (artículo 82 ibídem), la eficiente prestación del servicio público de transporte (artículo 365 ibídem) y el de asegurar la convivencia pacífica y la protección a las personas en su vida, honra y demás derechos y libertades de los ciudadanos (artículos 2, 11 y 58 Superiores).

Bajo tal perspectiva, encuentra la Sala que las medidas que se controvierten tienen respaldo constitucional.

#### **8.4.4. Del segundo requisito del test de proporcionalidad y razonabilidad – disposiciones no prohibidas en el orden jurídico.**

En lo que hace al segundo criterio del anotado test, concerniente a que las medidas restrictivas no se encuentren prohibidas por el ordenamiento jurídico, no se advierte ninguna limitación jurídica en ese orden y, por el contrario, lo que se halla son expresas atribuciones legales y constitucionales para expedir los citados artículos 5, 6, 8 y 10 de la decisión enjuiciada, lo cual ratifica el principio de legalidad en la materia y el cumplimiento de lo expresado en el artículo 6 Superior.

En efecto, el artículo 314 Superior asignó a los alcaldes la condición de jefe de la administración legal del municipio. Y por su parte, el numeral 3 del artículo 315 ibídem determinó que éstos se encuentran encargados de dirigir la acción





administrativa y están obligados a cumplir con las funciones a su cargo y asegurar la prestación de los servicios. Las normas en cuestión son del siguiente tenor:

**“Artículo 314.** En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente. (...)” (Subrayas de la Sala).

**“Artículo 315.** Son atribuciones del alcalde:

(...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.” (Subrayas de la Sala).

A su vez, el ordinal a) del artículo 6º de la Ley 769 de 2002 determinó que, entre otras, eran autoridades de tránsito los institutos municipales y distritales de tránsito, y el inciso segundo del párrafo 3º de dicha norma señaló que los alcaldes están obligados a expedir los actos administrativos necesarios para mejorar el ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos dentro del área de su jurisdicción.

Por su parte, el artículo 7º ibidem dispuso que esa clase de autoridades deberán velar por la seguridad de las personas y las cosas en las vías públicas y privadas abiertas al público.

Las normas en cuestión son del siguiente tenor:

**“Artículo 6o. Organismos de tránsito.** Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;

(...)

**Parágrafo 3o.** Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.



Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.” (Subrayas de la Sala).

**“Artículo 7o. Cumplimiento régimen normativo.** Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.” (Subrayas de la Sala).

Además, el artículo 119 ibidem señaló que, entre otras, las autoridades de tránsito están habilitadas para limitar o restringir el tránsito, tal y como puede evidenciarse a continuación:

**“Artículo 119. Jurisdicción y facultades.** Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.” (Subrayas de la Sala).

De conformidad con el numeral 2 del artículo 315 Constitución Política, el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio:

**“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:**

(...)

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.” (Subrayas de la Sala).

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 determinó que los alcaldes están habilitados para restringir y vigilar la circulación de personas por vías y lugares públicos, con el objeto de mantener el orden público o de lograr su restablecimiento; veamos:

**“Artículo 91. Funciones.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.



Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

(...)

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;”  
(Subrayas de la Sala).

#### **8.4.5. Del tercer requisito del test de proporcionalidad y razonabilidad – Correspondencia en términos de razonabilidad entre el fin perseguido y la medida adoptada**

Frente al último requisito del test de proporcionalidad y razonabilidad, la Sala debe verificar si la adopción de las medidas enjuiciadas es consecuente para lograr el fin perseguido por la Administración, o lo que es lo mismo, si las medidas adoptadas se encuentran razonables con los motivos que se aducen para su adopción.

Pues bien, a efectos de concretar el cumplimiento de este presupuesto respecto de las disposiciones acusadas, es pertinente acotar que el propósito que orientó la expedición de las disposiciones cuya legalidad se discute se encuentra en el artículo 1 del acto acusado, según el cual buscaba disminuir los índices de congestión y de violencia en el Distrito de Santa Marta, a saber:

*“**Artículo 1.** Objeto. Este decreto tiene como objeto regular la modalidad de vehículo tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos y adoptar las medidas necesarias para disminuir los índices de congestión vehicular y de violencia en el Distrito de Santa Marta”.* (Subrayas de la Sala).

En tal escenario, la Sala deberá resolver si la restricción al derecho de libertad de locomoción impuesta por el Alcalde de la ciudad de Santa Marta a través de la limitación de circulación de motocicletas, motocarros, motociclos, mototriciclos y cuatrimotos en las zonas horarias y sectores allí establecidos, es razonable con los motivos que se aducen en el acto para alcanzar ese fin.



Responder tal cuestionamiento conduce a observar las motivaciones del Decreto 014 de 2012 o los antecedentes administrativos de su expedición. Sin embargo, como estos últimos documentos no fueron aportados al plenario a pesar de haber sido solicitados con el auto admisorio de la demanda, la Sala revisará nuevamente la parte considerativa de dicho acto; veamos:

**“DECRETO NÚMERO 104**  
**Fecha: 14 de mayo de 2012**

*“Por medio del cual se toman medidas para el ordenamiento del tránsito de vehículos tipo motocicletas, motociclos, motocarros y cuatrimotos en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”*

**EL ALCALDE DEL DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO DE SANTA MARTA.**

*En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las previstas en el artículo 315, numeral 2º de la Constitución Política, la Ley 105 de 1993, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, la Ley 336 de 1996, el Código Nacional de Tránsito y Terrestre, y*

**CONSIDERANDO**

*Que el artículo 24 de la Constitución Política reconoce el derecho a la libre circulación, derecho que puede ser limitado de conformidad con la Ley;*

*Que es deber constitucional del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por otro su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

*Que la Ley 105 de 1993 consagra en su artículo 2, literales b) y e) como principios fundamentales del transporte el de intervención del Estado, que corresponde a la planeación, control, regulación y vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas por parte del Estado, y el de la seguridad de las personas, el cual constituye prioridad del sistema y del sector transporte;*

*Que la Ley 136 de 1994, dispone en el numeral 1º del artículo 3 que son funciones de los municipios administrar sus asuntos y prestar los servicios que determine la ley;*

*Que son atribuciones del Alcalde cumplir y hacer cumplir la ley, conservar el orden público y dirigir la acción administrativa del Distrito;*

*Que el Alcalde del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en su calidad de autoridad de tránsito en virtud de lo previsto por los artículos 6, 7 y 119 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, le corresponde adoptar medidas necesarias para regular el tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, con el fin de disminuir los índices de accidentalidad y la calidad del medio ambiente.*

*Que el artículo 1 del Decreto Nacional 2961 de 2006, modificado por el Decreto 4116 de 2008, dispone que en los distritos donde se esté “... desarrollando una*



*modalidad ilegal de servicio público de transporte de pasajeros utilizando la movilización de motociclistas, dicha autoridad deberá tomar las medidas necesarias para restringir la circulación de acompañantes o parrilleros, por zonas de su jurisdicción o en horarios especiales, de acuerdo con la necesidad”, por periodos iguales o inferiores a un (1) año;*

*Sumado a lo anterior, **la problemática actual de criminalidad y delincuencia en el Distrito, ocurrida en los últimos periodos ha producido un incremento notable de los delitos contra la vida y la integridad personal (homicidios) y contra el patrimonio económico (hurtos); por tanto se hace necesario determinar mecanismo de control que permitan contrarrestar los índices de violencia criminal, encaminado a la protección de la integridad física y moral de las personas y convivencia en democracia, necesaria para el beneficio de la comunidad;***

*Que en el marco constitucional y legal aplicable se han ponderado las medidas que se adoptan mediante este decreto, teniendo en cuenta criterios de necesidad, eficiencia, proporcionalidad y racionalidad:*

*Que en mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**” (Subrayas y negritas de la Sala).

De lo anterior se colige que el ente territorial fundó su decisión en términos de competencia en las normas que invoca en los incisos uno al siete, pero al explicar los motivos de hecho que lo llevaron a imponer la anotada limitación adujo una problemática de criminalidad y delincuencia, que no respalda sino con esa afirmación y con una manifestación de que tales sucesos ocurrieron en los “últimos periodos”, lo mismo que una aseveración de un “notable” incremento de los delitos contra la vida y la integridad personal y contra el patrimonio público.

Nótese entonces que, con miras a definir si se cumple con este presupuesto del test de proporcionalidad, lo exigido es verificar si la decisión que se objeta resulta razonable con los motivos que se aducen; circunstancia que es de imposible verificación para el caso, pues al margen de, como ya se dijo, una simple afirmación, no constan estudios que las sustenten, de tal suerte que no se establece a cuáles periodos están referidos los sucesos de “criminalidad”; esto es, si responden al último mes, semestre o año, y menos se informan cuáles son los índices de los delitos de homicidio y hurto que conducen a que se restrinja un derecho de orden fundamental, ni los sectores de la ciudad en los cuales se presentan, al omitir evidencias en términos de denuncias penales, por ejemplo; y menos aún que el uso de la clase de vehículos que se enlista con parrilleros o acompañantes sea determinante para, **se infiere**, la comisión de delitos contra la vida e integridad personal y contra el patrimonio económico.



Ahora, es también palpable que las políticas de ordenación del tránsito carecen de motivación fáctica, que es lo que se reprocha a través de la interposición de la presente demanda, en tanto que, tal y como lo aduce el accionante, una limitación a la movilidad en la manera como lo impuso el ente territorial requería la demostración de problemas de congestión vehicular en las zonas que se aducen en los artículos censurados, so pena de vulnerar no sólo el derecho de locomoción, sino los que se encuentran en íntima conexión, como el trabajo, salud o educación.

No consta ningún esfuerzo del Distrito para demostrar supuestos fácticos que califica de “notorios”, cuando quiera que tal connotación requiere de la concurrencia de ciertos elementos que, como se explicará, no acontecen en el asunto bajo examen.

En efecto, la jurisprudencia ha venido calificando esa condición con fundamento en el artículo 167 del Código General del Proceso en los siguientes términos:

*“La Sala precisa que el hecho notorio es aquel cuya existencia puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo debido a su amplia difusión<sup>44</sup>.”*

*En ese sentido, esta Subsección ha precisado:*

*“En cuanto tiene que ver con el concepto de ‘hecho notorio’, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que ‘el hecho notorio además de ser cierto, es público, y sabido del juez y del común de las personas que tienen una cultura media. Y según las voces del artículo 177 del C. de P.C. el hecho notorio no requiere prueba; basta que se conozca que un hecho tiene determinadas dimensiones y repercusiones suficientemente conocidas por gran parte del común de las personas que tiene una mediana cultura, para que sea notorio<sup>45,46,47</sup>.”*

<sup>44</sup> Corte Constitucional, auto 035 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>45</sup> “Original de la cita: “Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 27 de noviembre de 1995, Exp. 8045, C.P. Diego Younes Moreno. En idéntica dirección, el profesor HERNANDO DEVIS ECHANDÍA existe notoriedad de un determinado hecho y por lo tanto se debe eximir de prueba a aquél hecho ‘cuando en un medio social donde existe o tuvo ocurrencia y en el momento de su apreciación por el juez, sea conocido generalmente por las personas de cultura media en la rama del ser humano a que corresponda, siempre que el juez pueda conocer esa general o especial divulgación de la certeza del hecho, en forma de que no le deje dudas sobre su existencia presente o pasada’ En HERNANDO DEVIS ECHANDÍA, ‘Teoría General de la Prueba Judicial’, T. I, Ed. Víctor de Zabalía, Buenos Aires, 1970, p. 231”.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de septiembre de 2016, exp. 25000232600020010182502 (34.349), CP: Hernán Andrade Rincón.

<sup>47</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 11 de octubre de 2021. Expediente número 23001 23 31 000 2011 00413 01 (65457).



Por su parte, la Sección Primera, en fallo del 7 de abril de 2016, expediente número 25000 23 24 000 2005 01438 01, adujo sobre el particular:

*“Alega el demandante que es un hecho notorio que las Estaciones de Servicio en Bogotá D.C. no cumplen con las condiciones que le son exigidas en los actos impugnados y que ello viola el derecho a la igualdad.*

*Para resolver si existe la vulneración aludida es necesario determinar si es viable calificar como hecho notorio la circunstancia reseñada.*

*De acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, los hechos notorios son hechos públicos, conocidos tanto por las partes como por un grupo de personas de cierta cultura, que pertenecen a un determinado círculo social o gremial. La existencia de un hecho notorio exime de prueba y el juez debe tenerlos por cierto.*

*En opinión del profesor Jairo Parra Quijano, para que se configure un hecho notorio deben concurrir una serie de requisitos:<sup>48</sup>*

- *No se requiere que el conocimiento sea universal.*
- *No se requiere que todos lo hayan presenciado, basta que esas personas de mediana cultura lo conozcan.*
- *El hecho puede ser permanente o transitorio; lo importante es que las personas de mediana cultura y el juez lo conozcan.*
- *El hecho notorio debe ser alegado en materia civil; en materia penal no se requiere que sea alegado y debe tenerse en cuenta sobre todo cuando favorece al procesado.*

*Por su parte, el profesor Hernán Fabio López Blanco<sup>49</sup> manifiesta lo siguiente sobre esta figura:*

*“Se entiende por tal aquel que dadas las características que originaron su ocurrencia se supone conocido por la generalidad de los asociados, cualquiera que sea su grado de cultura y conocimientos,<sup>50</sup> dentro de un determinado territorio y en determinada época, pues la notoriedad puede ser a nivel mundial, continental, regional o puramente municipal y está referida a un determinado lapso, de modo que dada la índole del proceso lo que para uno podría erigirse como hecho notorio, para otro proceso no necesariamente tiene esa connotación.*

*Es entonces, una noción eminentemente relativa que debe el juez apreciar en cada caso.*

*Así, por ejemplo, puede citarse como hecho notorio a nivel mundial, en su momento, el arribo del hombre a la luna o, a escala regional colombiana, la insurrección del 9 de abril de 1948 que por varios años fue*

<sup>48</sup> *Manual de Derecho probatorio*, Jairo Parra Quijano, Décima Tercera Edición ampliada y actualizada, ediciones Librería del profesional, 2002, página 132.

<sup>49</sup> *Procedimiento Civil, Pruebas, Tomo III*, Hernán Fabio López Blanco, DUPRE, Editores, Bogotá, D.C., Colombia, 2001, página 45.

<sup>50</sup> El profesor López Blanco no comparte la opinión del doctrinante Parra Quijano, cuando en su obra citada en la nota de pie de página número 13 de este fallo, indica que debe ser conocido por personas de “mediana cultura”. *“Por el contrario, el carácter notorio hace que incluso las de una mínima cultura puedan conocerlo”*



*un hecho notorio, connotación que para cuando esto se escribe, año 2000, no tiene en nuestro concepto tal carácter, como si lo tendría aún la toma e incendio del palacio de justicia o la avalancha que destruyó a Armero.”.*

*Para la Sala, que las Estaciones de Servicio no se encuentren formadas por vías vehiculares no es un hecho que no requiera prueba, dado que la extensión del territorio y la complejidad de sus vías le impiden al Juez tener un conocimiento certero de esa condición.*

*En tal medida, resulta desacertada la consideración del recurrente en este cargo pues parte de un supuesto que no existe para concluir que hay violación del derecho a la igualdad, lo cual dará lugar a confirmar la decisión del Tribunal en este aspecto.”*

En ese orden, no encuentra para el caso esta Sala que la situación de inseguridad en el Distrito de Santa Marta corresponda a un hecho con las características de notoriedad anotadas, como quiera que es completamente ajeno a quienes suscriben la presente providencia las condiciones de tránsito de esa ciudad y las de seguridad en la época en que se suscribió el acto que se acusa parcialmente, circunstancia que imponía al Alcalde de dicho ente la carga de acreditar tales supuestos para emitirlo. Es más, si se tratara de un hecho notorio, nada habría dicho el demandante sobre el particular, pues precisamente sus peticiones se sustentan en afirmar que el acto administrativo enjuiciado parte de premisas que no son ciertas, y los hechos en que se sustentan bien pueden ser acreditados con datos estadísticos, estudios de movilidad y otros, que son precisamente los que dan sustento a las decisiones que todo mandatario debe tomar en el ejercicio de su cargo.

Los aspectos antes expuestos impiden un ejercicio de razonabilidad de la medida, aunado a que desdibuja el carácter motivado de las decisiones de la Administración, pues la mera indicación de una hipótesis, como el presunto incremento de los índices de criminalidad, no define en sí misma la necesidad de prohibir la circulación de determinados vehículos, o que los mismos transiten con o sin acompañantes para proteger a la comunidad de la presunta inseguridad y violencia, o para disminuir los índices de congestión vehicular.

En otras palabras, de lo expuesto en la parte motiva es imposible colegir que la adoptada es una medida razonable, máxime cuando se trata de una política que limita un derecho fundamental; escenario este que imponía a la Administración valorar las condiciones propias de su territorio, de modo que, ponderadas esas





precisas circunstancias, concluyera si se requería una medida restrictiva o no. Suponer un ejercicio con tal nivel de desbordamiento, sería tanto como permitir que se perpetúen decisiones al arbitrio de quien las toma, aspecto éste que está proscrito en el orden jurídico, dado el requerimiento y exigencia a la autoridad pública de respaldar sus decisiones no sólo en los postulados de orden superior, sino en las circunstancias que permiten la adopción de una política de esta naturaleza.

En este punto, debe indicarse que esta Sección, en sentencia del 29 de noviembre de 2010, manifestó que, si bien los alcaldes tienen potestades en materia de policía que les permitían restringir el derecho de libertad de circulación, lo cierto era que dichas medidas debían ser razonables; esto es, debían fundarse en evidencia empírica que permita determinar cuál es la relación entre la actividad que se ha de restringir y la posible alteración del orden público; veamos:

*“Desde esta perspectiva, las facultades de los alcaldes municipales en materia de función de policía, para el caso en relación con la restricción del derecho a la libertad de circulación, deben ser razonables, esto es, deben fundarse en evidencia empírica sobre la relación entre la actividad que se ha de restringir y la posible alteración del orden público, deben ser proporcionales y están limitadas por la finalidad de restablecer o mantener el orden público en el orden local, lo que implica realizar una valoración de las circunstancias concretas que pueden afectar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas.”<sup>51</sup>*  
(Subrayas de la Sala).

También resulta pertinente indicar que la Sección Quinta de esta Corporación, en un proceso en el que se adoptó una medida similar en la ciudad de Barranquilla, señaló:

*“Advierte la Sala que las consideraciones del acto censurado no explican las razones por las cuales se debía prorrogar la medida de restricción de transportar pasajeros en motocicletas, moto triciclos y motocarros en el Distrito de Barranquilla, contenida en la Resolución 179 de 2006, o como ésa medida guardaba relación con la materia regulada en el decreto objeto de estudio, esto es, en forma puntual en el artículo cuarto de Decreto 0119 de 2007.”*

*En el presente caso se advierte que la inobservancia a la referida coherencia devino en que el Tribunal a quo declarara la nulidad del artículo cuarto del Decreto 0119 de 2007, al encontrar acreditada la falta de motivación del acto*

<sup>51</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 29 de noviembre de 2010. Proceso radicado número 76001 23 31 000 2003 03346 02. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.



administrativo, pues se encontró que las consideraciones para su expedición no responden a argumentos suficientes para su expedición.

Así las cosas, la Sala encuentra que el Tribunal a quo acertó al señalar que el artículo cuarto del acto censurado adolece del vicio de falta de motivación, razón por la que resultaba procedente declarar su nulidad, conclusión que se comparte.

*En consecuencia, como los argumentos expuestos por el recurrente no tienen la virtualidad de enervar la presunción de acierto de la sentencia de primera instancia, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, esto es, declaró la nulidad del artículo cuarto del Decreto 0119 de 2007, expedido por el Alcalde del Distrito de Barranquilla, se impone para la Sección Quinta confirmarla al haber desechado el argumento de alzada.<sup>52</sup> (Subrayas de la Sala).*

Por lo anterior, como no existe ningún razonamiento que permita definir si las medidas adoptadas por la Administración eran consecuentes para lograr el fin perseguido de manera que se concluyera en la razonabilidad de la decisión, es claro que fue vulnerado el núcleo esencial del derecho de locomoción y, por ende, es menester declarar la nulidad de los artículos 5, 6 y 8 del Decreto 104 de 2012, expedido por el Alcalde del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

Ahora, sobre el contenido del artículo 10 del acto acusado lo que observa la Sala es que las excepciones que se controvierten en los apartes impugnados, no guardan relación con los reproches que llevan a la Sala a declarar la ilegalidad de las demás disposiciones controvertidas, pues no desbordan el alcance teleológico que busca la restricción prevista en el artículo 4 del mencionado Decreto Distrital, que por demás, no fue demandado, y por ende, no se accederá a la petición de invalidez de dicha disposición. Resulta importante evidenciar tal afirmación a partir de la literalidad de los anotados preceptos:

**“Artículo 4.** Restricción de vehículos. Restrínjase la circulación y tránsito de vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos en el área urbana del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en el horario comprendido entre las 7:00 a.m. y las 7:00 p.m., según el último dígito de la placa de cada vehículo, de la siguiente manera:

|           |         |
|-----------|---------|
| LUNES     | 1-2-3-4 |
| MARTES    | 5-6-7-8 |
| MIÉRCOLES | 9-0-1-2 |

<sup>52</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 9 de agosto de 2018. Proceso radicado número: 08001 23 31 000 2007 00729 01. Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



|         |         |
|---------|---------|
| JUEVES  | 3-4-5-6 |
| VIERNES | 7-8-9-0 |

**Artículo 10. Excepciones.** *Exceptúense de las prohibiciones contenidas en los artículos anteriores a los vehículos tipo motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos utilizados por los miembros de las fuerzas armadas de Colombia, Policía Nacional, Agencia Nacional de Inteligencia (Antiguo DAS), Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI), entidades oficiales, autoridades de tránsito, Fiscalía General de la Nación, personal de los organismos de socorro, notificadores y citadores de la rama judicial, magistrados y jueces, periodistas, vehículos pertenecientes al Cuerpo de Bomberos, empresa de vigilancia, departamento de seguridad adscritos a la superintendencia de vigilancia y seguridad privada, funcionarios de la Procuraduría, Contraloría y Defensoría del Pueblo, y empresas operadoras de servicios públicos domiciliarios.*

**Parágrafo 1.** *Exceptúense igualmente las motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos adaptadas para el servicio de una persona con discapacidad y que sea utilizada por ella, siempre y cuando porten su licencia de conducción, y este (Sic) matriculada en la categoría respectiva.*

**Parágrafo 2.** *Exceptúense igualmente a las motocicletas, motociclos, mototriciclos, motocarros y cuatrimotos extranjeras que se encuentren de paso por la ciudad de Santa Marta y aquella que pasen de más de 600cc; siempre y cuando porten su licencia de conducción y debida documentación". (Aparates subrayados corresponden a los acusados).*

## 8.5. De la falsa motivación.

Aun cuando fuere suficiente para resolver el presente litigio con lo establecido en líneas previas, considera necesario la Sala abordar el cargo de nulidad por falsa motivación, dado que también desde este enfoque, el de la motivación, es posible llegar a la misma conclusión a que se arribó en el anterior acápite.

**8.5.1.** El citado vicio de nulidad en cuestión debe ser entendido desde tres (3) enfoques distintos, a saber: la falsa motivación de hecho, la falsa motivación en derecho y la indebida motivación, aspectos estos que deben ser analizados siempre desde el contenido mismo del acto censurado, es decir, atendiendo su alcance interno, lo que impone que el análisis haga referencia a lo que expone el acto administrativo en la parte motiva y en la resolutive.

Pues bien, el primero supone un juicio de certeza, es decir, el cuestionamiento acerca de si son ciertos los hechos que se esgrimen como fundamento para expedir la decisión que se cuestiona. Así, de advertir que son falsos, el Juez no tiene opción



diferente que acoger la pretensión de nulidad que se funda en la mencionada argumentación, si ellos son determinantes para la decisión que el acto toma.

Por su parte, un cargo de falsa de motivación en derecho está orientado a atacar los supuestos jurídicos esgrimidos en la parte motiva y que sustentan la expedición del acto, de modo que, si llega a acreditarse que la normativa que invoca la Administración no tiene el alcance para definir la situación jurídica en el acto, la suerte que corre en un juicio de nulidad será la de desaparecer del orden jurídico por ilegal.

Finalmente, la indebida motivación emerge del análisis del acto a partir de cinco (5) tipos de inferencias lógicas que se excluyen entre sí, pues cada una de ellas depende de la tesis y sus fundamentos; veamos: la primera se presenta cuando la decisión vertida en la parte resolutive del acto no es la causa eficiente de lo expuesto en la parte motiva. El impugnante entonces puede controvertir la certeza de lo expuesto en cada una de ellas para determinar que lo definido en el acto no es eficiente para producir la decisión, lo que se traduce en una relación causa - efecto.

La segunda se formula asegurando que la motivación del acto administrativo no es suficiente ni adecuada con el fin que se pretende alcanzar con su expedición, aspecto este último que tendría que estar contenido en la parte resolutive. En este contexto, la discusión vendría a darse sobre las razones aducidas por la Administración para la expedición de la decisión y no sobre lo resuelto, pues este es una meta a alcanzar. Se trataría entonces de una relación teleológica, pues se establece a partir de un fin que pretende alcanzar la Administración con los medios que allí enlista, pero en donde se demuestra que éstos no resultan adecuados ni suficientes para ello, lo que se enmarca en una relación de medio a fin.

Como tercer criterio para aducir un cargo de falsa motivación encontramos aquél en donde lo resuelto se sustenta exclusivamente en que las demás probabilidades o hechos que se dan alrededor de ella no son posibles o no son probables, en otras palabras, supone una exclusión de todas las demás posibilidades. Así, lo que busca este tipo de relación excluyente es atacar el juicio de descarte de las otras posibles alternativas que tuvo en cuenta la entidad al expedir el acto para la validez de lo resuelto.



Acontece también la falsa motivación cuando del postulado general que invoca la autoridad demandada en la parte motiva no se deduce el resultado pragmático que se vierte en la parte resolutive, lo que indica que la estructura de la argumentación se sustenta en el resultado que puedo obtener de la premisa.

Por último, la quinta inferencia lógica que conduciría a adelantar un análisis de invalidez por falsa motivación sería la concerniente a la relación de equivalencia significativa, que parte de un presupuesto consistente en que el acto predica una condición de un sujeto en las consideraciones para entenderla semejante o análoga a otro en lo que resuelve o lo que es lo mismo se estructura cuando la tesis y el fundamento gozan de las mismas cualidades. En tal medida, demostrar la nulidad por esta relación lógica llevaría a analizar si es cierto tanto lo afirmado en la parte motiva como en la resolutive, y entonces definir la validez de la decisión.

**8.5.2.** En tal orden, como se dijo en el planteamiento, se evidencia que el demandante cuestiona que los artículos 5, 6 y 8 del Decreto 104 de 2012, expedido por el Alcalde del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta fueron proferidos sin estudios previos que permitan constatar la relación teleológica entre la medida adoptada y el propósito que se pretendía cumplir.

Siendo ello así, dichos reparos se encuentran subsumidos en la causal de indebida motivación en cuanto a la segunda inferencia anotada, en la medida que se cuestiona que la motivación del acto demandado no era suficiente para la consecución del fin; y ello es evidente dadas las explicaciones esgrimidas en el anterior acápite, que vale la pena reiterar a efectos de ilustrar la acreditación de esta causal de nulidad pues, aun cuando se indican razones de seguridad y congestión vehicular, no se hallan fundamento alguno que respalde la limitación a la movilidad impuesta.

Bajo las anteriores premisas, y al prosperar el cargo de violación de normas superiores y de falsa motivación, la Sala revocará la sentencia del 26 de marzo de 2015, expedida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, y, en su lugar, declarará la nulidad de los artículos 5, 6, y 8 del Decreto 104 del 2012 expedido por



el Alcalde del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE** la sentencia del 26 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD** de los artículos 5, 6, y 8 del Decreto 104 de 2012, expedido por el alcalde del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia del 26 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO:** En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 28 de abril de 2022.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado



La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.